Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale,, n. 169 del 22 luglio 2005 - Serie generale

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Venerdì, 22 luglio 2005** SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

N. 128

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 13 maggio 2005.

Approvazione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, per il triennio 2004-2006.

SOMMARIO

DECRETI PRESIDENZIALI

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 13 maggio 2005.

Approvazione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, per il triennio 2004-2006.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visto l'art. 87 della Costituzione;

Visto il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, ed in particolare l'art. 3;

Sentito il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;

Sentita la Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali;

Sentiti gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati, nonché le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 14 gennaio 2005;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Sentiti i Ministri interessati;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 6 maggio 2005;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Decreta:

Art. 1.

È approvato l'allegato documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2004-2006.

Il presente decreto sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Dato a Roma, addì 13 maggio 2005

CIAMPI

BERLUSCONI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*

Registrato alla Corte dei conti il 4 luglio 2005
Ministeri istituzionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n. 9, foglio n. 237

Introduzione

La programmazione delle misure di politica dell'immigrazione per il 2004-2006 ha come obiettivo primario di dare piena applicazione al testo unico sull'immigrazione come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n.189.

Le innovazioni della legge modificano innanzitutto le condizioni per l'ingresso dei lavoratori extracomunitari, subordinato all'esistenza di un precontratto già firmato e alla garanzia di un idoneo alloggio per l'extracomunitario, nonché del pagamento delle spese di rientro nel paese di origine. Realizzano una notevole semplificazione amministrativa, soprattutto tramite l'istituzione dello Sportello unico per l'immigrazione, e perseguono una politica più rigorosa di controllo degli ingressi e di espulsione di chi non ha titolo a rimanere in Italia.

Tali innovazioni si inseriscono in maniera coerente in una più ampia tendenza a livello europeo. E'in corso infatti un processo di maturazione delle politiche dei vari paesi europei e dell'Unione europea stessa che portano verso una maggiore convergenza sul contrasto dell'immigrazione clandestina e delle richieste pretestuose di asilo, ma anche al rafforzamento delle politiche di integrazione con un ruolo crescente attribuito all'apprendimento della lingua e delle regole di convivenza a livello nazionale. A questo doppio binario il Governo italiano, durante la Presidenza di turno dell'U.E., ha proposto di aggiungere un sistema europeo di quote privilegiate per l'immigrazione legale per lavoro, analogo a quello già esistente nel nostro paese. Ciò permetterebbe di sviluppare un sistema di incentivi alla collaborazione nel contenimento dei flussi clandestini da parte dei paesi di provenienza. Questa è una delle principali proposte con le quali l'Italia si è inserita nel dibattito sulla costruzione della politica comune europea sull'immigrazione e l'asilo.

Il cuore dell'approccio italiano all'immigrazione è concentrato nelle politiche per il lavoro, al fine di assicurare l'equivalenza tra ingresso nel territorio dello Stato e lavoro legale, basata su di un corretto rapporto con il datore di lavoro e con lo Stato, che includa il versamento di imposte e contributi sociali, la disponibilità di un alloggio adeguato, una idonea formazione professionale e l'opportunità di una piena integrazione nella società italiana. Il "contratto di soggiorno" assicura che all'ingresso in Italia per motivi di lavoro corrisponda realmente lo svolgimento di un lavoro legale, strumento chiave di integrazione. La lotta all'economia sommersa e alla presenza irregolare o clandestina sul territorio nazionale si articola in varie fasi. Conseguita l'emersione del lavoro sommerso già esistente tramite la regolarizzazione, viene introdotta la regolamentazione dei nuovi ingressi tramite il contratto di soggiorno e le iniziative di formazione-lavoro all'estero prima della partenza (lingua e formazione professionale). Queste politiche sono completate da misure più incisive per il controllo delle frontiere e tramite l'identificazione, il trattenimento e l'espulsione dei clandestini.

La programmazione dei flussi d'ingresso deve svilupparsi in maniera coerente con la capacità di accoglienza e di inserimento nella società italiana, non solo nel mercato del lavoro ma anche nelle comunità locali, in un quadro di compatibilità con le condizioni alloggiative e dei servizi sociali. Un ruolo crescente deve essere svolto dalla formazione nei paesi di origine degli stranieri extracomunitari candidati all'emigrazione, per aumentare fin dall'inizio le possibilità di integrazione e migliorare la professionalità degli immigrati che arrivano in Italia. Occorre inoltre considerare che l'adesione di dieci nuovi paesi all'Unione europea ha modificato le regole di accesso al mercato del lavoro italiano per un numero rilevante di lavoratori stranieri che fino ad ora erano rientrati nella regolazione degli extracomunitari. L'impatto non dovrebbe essere particolarmente forte, ma continuerà ad essere monitorato e valutato nel definire gli ulteriori sviluppi della programmazione dei flussi.

L'intensificazione delle politiche di contrasto all'immigrazione clandestina riveste carattere prioritario. Verrà ulteriormente accresciuta la proiezione internazionale delle politiche migratorie con la conclusione di nuovi accordi di riammissione, l'ulteriore sviluppo della cooperazione con gli stati di transito e di provenienza dell'immigrazione e l'uso di quote privilegiate, che rappresentano un importante strumento di politica internazionale, necessario per incentivare e premiare la collaborazione da parte degli Stati da cui provengono forti flussi migratori. La nuova legge permetterà comunque anche di penalizzare nell'allocazione delle quote i paesi che non forniranno adeguata collaborazione. Inoltre la cooperazione allo sviluppo italiana contribuirà a stabilizzare i paesi di origine dei flussi, attenuando la propensione ad emigrare.

La recente forte crescita conosciuta dalla popolazione straniera in Italia pone necessariamente al centro dell'attenzione del Governo le politiche dell'integrazione, integrazione che inizia con l'inserimento del mondo del lavoro ma che richiede anche ulteriori azioni nel settore dell'istruzione, dell'apprendimento dell'italiano, della salute, della famiglia, della casa, della mediazione culturale, anche attraverso organismi diffusi a livello provinciale come i consigli territoriali per l'immigrazione.

La legge 189/2002 ha già permesso di raggiungere alcuni risultati positivi, sebbene non può essere considerata pienamente operativa. L'applicazione delle nuove misure introdotte dalla legge n.189/2002, insieme all'applicazione più rigorosa di alcune disposizioni già previste dal T.U. sull'immigrazione, ha permesso di aumentare l'efficacia del controllo delle frontiere e del territorio e di ridurre la pressione sull'Italia. Sono diminuiti gli sbarchi di immigrati clandestini sulle coste italiane (-39,6% nel 2003 rispetto al 2002).Gli sbarchi in Puglia e in Calabria sono quasi completamente cessati mentre permangono ancora in Sicilia, sia pure in misura più ridotta. L'incidenza percentuale di coloro che hanno effettivamente lasciato il territorio nazionale è aumentata (nel 2003 il 61,5% degli stranieri rintracciati in condizioni irregolari è stato respinto, espulso con accompagnamento alla frontiera o riammesso nel paese da cui proveniva, contro il 52,7% nel 2000). Il grado di efficacia dei Centri di permanenza temporanea è aumentato, anche grazie all'allungamento del periodo massimo di trattenimento; nel 2003 la percentuale dei rimpatri sul numero di stranieri transitati nei centri ha raggiunto il 50,6% (rispetto al 29,6% del 2001).

Questo documento propone una analisi ed una programmazione delle politiche più importanti relative all'immigrazione e alla presenza degli stranieri in Italia. Singoli capitoli vengono dedicati alle politiche del lavoro e alle linee generali per la definizione dei flussi, alle politiche di contrasto dell'immigrazione illegale, alle azioni e gli interventi a livello internazionale, alle politiche di integrazione e infine a quelle dell'asilo.

Le azioni programmatiche previste nel presente Documento si intendono conseguibili nei limiti della cornice finanziaria delineata dalla legislazione vigente in materia e in coerenza con l'attuale quadro programmatico di finanza pubblica.

Riepilogo delle principali azioni programmate

Obiettivi relativi al lavoro degli stranieri e alle linee generali per la definizione dei flussi

- Raccogliere, attraverso lo Sportello unico informatizzato per l'immigrazione, tutte le informazioni relative agli ingressi per lavoro e alle caratteristiche del rapporto lavorativo, al fine di promuovere un più sistematico monitoraggio, anche in vista della programmazione dei futuri flussi di ingresso.
- Programmare i flussi tenendo conto in primo luogo della situazione del mercato del lavoro nazionale ed europeo, in secondo luogo dell'offerta proveniente dai paesi comunitari di nuova adesione, in terzo luogo dell'offerta dei lavoratori provenienti da paesi non comunitari che hanno stipulato con l'Italia accordi che prevedono quote privilegiate di ammissione e, infine, dell'offerta dei lavoratori non comunitari per i cui paesi di origine non sono previste quote preferenziali.
- Promuovere un'attività di rilevazione e di indagine sulle prospettive di fabbisogno lavorativo, sulla capacità di assorbimento del mercato del lavoro nazionale e sulle capacità di integrazione della società italiana. Tale attività si baserà su un più stretto raccordo, in opportune sedi che saranno predisposte, con regioni, enti locali ed associazioni di categoria.
- Sviluppare e favorire ulteriormente le disposizioni previste dall'art. 23 del D. Lgs. n. 286/1998 relative ai titoli di prelazione; aprire una nuova fase nella quale valorizzare maggiormente il ruolo della formazione nei paesi di origine dei lavoratori che intendono fare ingresso nel nostro paese: programmare attività di formazione e istruzione da svolgersi nei paesi d'origine per l'apprendimento di base della lingua italiana e il conseguimento di specifiche abilità professionali.
- Intraprendere un'azione di monitoraggio dell'attività formativa, dei suoi risultati in termini di inserimento occupazionale e dei connessi processi di integrazione.
- Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali intraprenderà, in collaborazione con gli enti locali e le autorità competenti, ogni opportuna iniziativa volta a monitorare il rispetto dell'art. 5 bis del testo unico sull'immigrazione.
- Monitorare i flussi di ingresso nel territorio dello Stato dei cittadini dei nuovi dieci paesi membri dell'Unione europea per motivi di lavoro subordinato, in applicazione del regime transitorio adottato dall'Italia, verificandone l'incidenza rispetto agli effetti del regime di libera circolazione degli stessi cittadini per motivi diversi dal lavoro subordinato. Si terranno a questo proposito in particolare considerazione anche gli scenari relativi all'evoluzione del potenziale migratorio dei paesi di nuova adesione, analizzando le prospettive demografiche di queste aree, i fattori di natura economica, le prospettive di crescita e le condizioni del mercato del lavoro dei paesi di origine rispetto a quelli di destinazione.
- Favorire in via preferenziale l'accesso al mercato del lavoro dei cittadini provenienti dai paesi di nuova adesione, utilizzando anche il permesso per lavoro pluristagionale.
- Valorizzare l'opzione, già sperimentata con successo, di destinare una parte di ingressi per lavoro subordinato a lavoratori con qualifica di dirigente o comunque a personale altamente qualificato per soddisfare il fabbisogno di manodopera straniera con elevata professionalità.
- Favorire l'imprenditoria immigrata: prevedere corsi di formazione e di orientamento; promuovere iniziative di diffusione delle buone pratiche; dare ampia diffusione a tutte le informazioni concernenti l'avvio di un'attività imprenditoriale e alle leggi di settore che prevedono agevolazioni finanziarie; favorire l'accesso al credito finanziario e semplificare i procedimenti amministrativi.

- Implementare gli accordi bilaterali in materia di lavoro già sottoscritti e rivederli alla luce delle nuove disposizioni di legge. La collaborazione con i governi dei paesi da cui provengono i flussi è, sotto il profilo strategico, fondamentale e decisiva per arginare l'afflusso di clandestini. La concessione di quote privilegiate di ingresso o di adeguate contropartite in favore di Paesi che collaborano, rappresentano strumenti di importanza fondamentale.
- Promuovere nuovi accordi con tutti i paesi interessati da flussi migratori in Italia, al fine di rispondere con tempestività alle necessità di manodopera del nostro mercato interno e di favorire così l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.
- Prevenire l'immigrazione clandestina, anche attraverso la stipula di nuovi accordi bilaterali. Intensificare l'attività di contrasto al lavoro nero e all'illegalità del soggiorno.
- Continuare il monitoraggio della regolarità del soggiorno anche attraverso l'intensificazione dell'attività ispettiva.
- Mandare a regime le nuove forme di coordinamento previste dalla legge n.189 del 2002 con l'attivazione del Comitato dei Ministri e del relativo gruppo tecnico di supporto.
- Raggiungere la gestione completamente informatizzata delle procedure di ingresso e del monitoraggio dell'andamento dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari

<u>Obiettivi relativi alle politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale</u>

- Proseguire ed intensificare le azioni di monitoraggio e contrasto dell'immigrazione clandestina, attribuendo alle stesse carattere prioritario, tramite la conclusione di nuovi accordi di riammissione e il rafforzamento della cooperazione bilaterale e multilaterale con i paesi di transito e di origine.
- Valorizzare l'uso delle quote privilegiate come strumento di gestione dei flussi.
- Perseguire il contrasto coordinato in mare dell'immigrazione clandestina tramite la Polizia del Mare, la Marina Militare, la Guardia di Finanza e le Capitanerie di Porto.
- Istituire una sala di coordinamento operativo contro l'immigrazione clandestina via mare, che il Dipartimento di P.S. del Ministero dell'interno intende predisporre avvalendosi della rete informatica nazionale collegante i vari dicasteri, enti e comandi interessati. Il progetto andrà ad interconnettersi con i sistemi di controllo già attivati da parte di altre specialità di Polizia e che concorreranno al costante monitoraggio della aree interessate dagli interventi di prevenzione e contrasto.
- Realizzare un Centro di permanenza temporanea ed assistenza almeno in ogni Regione. Migliorare la funzionalità e le prestazioni dei Centri di Permanenza Temporanea, e aumentare il numero di posti disponibili nei centri.
- Completare ed ampliare il numero di posti disponibili nei Centri di identificazione. Completare la rete nazionale dei servizi di accoglienza alle frontiere e perfezionare il monitoraggio dell'attività e delle problematiche affrontate.
- Intensificare la lotta contro le organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di esseri umani e sfruttano l'immigrazione clandestina.
- Intensificare i controlli alle frontiere e l'attività volta al respingimento degli immigrati intercettati.
- Proseguire nelle attività volte al rimpatrio dei clandestini.
- Concorrere agli ulteriori sviluppi della Politica comune europea sull'immigrazione, in particolare nell'Organo Comune degli esperti di frontiera, negli istituendi centri di coordinamento e nella futura Agenzia europea per le frontiere.
- Monitorare la particolare forma di irregolarità rappresentata dagli Overstayers e programmare ulteriori specifici interventi di contrasto.
- Completare la procedura di regolarizzazione, monitorare e valutarne i risultati e l'impatto.
- Realizzare il coordinamento tra archivi e sistemi informatici relativi all'immigrazione

- Promuovere incontri e campagne di informazione, anche nei paesi di provenienza, organizzare corsi di formazione degli operatori impegnati nella lotta alla "tratta". Prolungare le iniziative del Progetto Prevenzione Tratta e del Progetto Nazionale per assicurare il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel paese di origine delle vittime della "tratta". Intensificare l'attività di monitoraggio dei programmi e delle azioni di sistema avviati; creare, in modo sistematico, occasioni di confronto con la Magistratura e le forze di polizia che operano sia in Italia che all'estero; prospettare possibilità di integrazione tra le fonti di finanziamento nazionali ed europee; intensificare la collaborazione con i Paesi di origine e non soltanto per promuovere campagne di informazione sui rischi connessi con la "tratta" e l'immigrazione non controllata, ma anche per promuovere interventi di sviluppo locale in grado di incidere sulle cause di questo fenomeno criminoso.
- Perseguire il superamento delle barriere linguistiche nel sistema penitenziario tramite: 1. l'utilizzo della figura del mediatore culturale nelle strutture carcerarie, soprattutto nel settore nuovi giunti e nell'area pedagogica trattamentale, per coadiuvare gli operatori penitenziari, sveltire le procedure burocratiche e facilitare da parte dei detenuti la comprensione delle leggi e delle regole di contesto; 2. l'attivazione di corsi di lingua italiana per i detenuti stranieri.
- Sostenere le politiche del lavoro nell'ambito del sistema penitenziario tramite: 1. l'attivazione di corsi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo degli stranieri (cd. formazione rientro) sia nel paese d'origine che in Italia; 2. l'incremento dei rapporti con i soggetti del territorio per ipotizzare per i detenuti stranieri percorsi lavorativi adeguati e attività trattamentali esterne al carcere. Più in generale, le politiche del lavoro per i detenuti immigrati devono infatti essere pensate e realizzate congiuntamente alle strategie dirette a favorire il loro reinserimento sociale.
- Potenziare, nell'ambito dei Servizi Minorili della Giustizia, i servizi di mediazione culturale, promuovere una alfabetizzazione veloce, l'attivazione di percorsi di educazione non scolastici nel senso classico per fornire competenze immediatamente fruibili ed esportabili nel contesto extrapenale e sostenere l'elaborazione di progetti alternativi alla detenzione per i minorenni stranieri.

Obiettivi riguardanti l'azione a livello internazionale

- Nell'ambito dell'Unione europea il prossimo triennio dovrebbe vedere lo sviluppo delle iniziative promosse negli ultimi anni ed in tale prospettiva l'Italia si adopererà per raggiungere i seguenti obiettivi: realizzazione di un sistema integrato di gestione delle frontiere, imperniato sulla costituenda Agenzia e nelle more, sull'attività dell'Organo comune di esperti di frontiera e della rete dei Centri già istituiti e di quelli in via di realizzazione; implementazione del piano di azione per la lotta all'immigrazione clandestina e del piano di azione per la lotta all'immigrazione clandestina via mare anche con la realizzazione di progetti di pattugliamento congiunto; sviluppo della politica europea in materia di rimpatri; realizzazione della rete degli ufficiali di collegamento per l'immigrazione; aumento delle risorse comunitarie disponibili in materia migratoria; piena integrazione delle tematiche migratorie nelle relazioni esterne dell'Unione e rafforzamento della collaborazione con i Paesi terzi; sviluppo di una politica europea in tema di immigrazione legale ed accoglienza dei migranti regolari, meccanismi di ingresso per quote a rilevanza europea (come proposto dalla Presidenza italiana); realizzazione di un sistema comune di asilo europeo.
- Sul piano bilaterale, l'Italia intende adoperarsi per rafforzare la collaborazione esistente in tema di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina e del traffico degli esseri umani, estendendo ulteriormente la rete degli accordi di riammissione con i Paesi di origine

e transito di flussi migratori, in particolare area Balcanica e Mediterranea e la rete degli accordi di collaborazione tra le forze di polizia.

- Verrà dato ampio spazio all'illustrazione dei percorsi di ingresso regolari previsti dalla nostra normativa e sarà valorizzata la concessione delle quote riservate previste nel Decreto Flussi, strumento indispensabile per incentivare la collaborazione degli Stati beneficiari, che contrastano l'immigrazione clandestina. In tale contesto, ai fini della piena utilizzazione delle quote assume una grande importanza il meccanismo previsto dalla Legge 189/2002, relativo al diritto di prelazione accordato a coloro che frequentano, nei Paesi di origine, specifici corsi di formazione professionale ed istruzione. Parallelamente, verrà esaminata la possibilità di concludere accordi sul lavoro stagionale o, più in generale, di collaborazione in materia di lavoro.
- L'Italia intende inoltre continuare a promuovere interventi di cooperazione, mirati a favorire lo sviluppo dei Paesi di origine dei flussi migratori, anche al fine di assicurare una gestione ordinata degli stessi.
- Sul piano multilaterale, l'obiettivo da raggiungere è la piena applicazione dei Protocolli relativi al traffico illecito dei migranti ed alla tratta di esseri umani annessi alla Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine transnazionale. Una specifica azione di sensibilizzazione a livello diplomatico continuerà ad essere condotta dall'Italia sul fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare, ed in particolare sulla necessità del rispetto da parte di ciascuno Stato rivierasco della normativa internazionale sulla sicurezza delle navigazione e sulla salvaguardia della vita umana in mare.
- Per quanto concerne le attività previste in materia di visti, si procederà all'aggiornamento della normativa vigente, alla luce delle modifiche introdotte dalla Legge n.189/2002 e dal relativo Regolamento di attuazione. Una particolare attenzione verrà dedicata al miglioramento dei servizi resi al pubblico da parte delle Sedi consolari.

Obiettivi relativi alle politiche di integrazione

- Dare ulteriore impulso alle misure di integrazione connesse con le nuove regolarizzazioni. Le politiche sociali dovranno essere in grado di rispondere alle esigenze poste dai nuovi nuclei familiari di origine straniera.
- Diffondere le iniziative intraprese negli accordi di programma pluriennali già stipulati con alcune regioni per l'attivazione e la realizzazione di progetti rivolti all'alfabetizzazione e all'apprendimento della lingua e della cultura italiana su tutto il territorio nazionale e nei paesi di emigrazione, nel quadro di accordi bilaterali e della disposizioni normative offerte dall'articolo 19 "Titoli di prelazione" della Legge n. 189 del 30 luglio 2002, che ha modificato l'art. 23 del testo unico.
- Offrire soluzioni abitative agli stranieri regolarmente residenti, che hanno difficoltà di accesso a un alloggio, anche alternative all'edilizia residenziale pubblica; favorire la sinergia tra i diversi attori presenti sul territorio per l'attuazione di nuove soluzioni che si adattino alle problematiche locali specifiche.
- Promuovere politiche di integrazione specifiche rivolte alle seconde generazioni, nella consapevolezza che un ruolo fondamentale spetta all'istruzione e alla formazione, anche tenendo conto dell'esperienza di altri paesi di meno recente immigrazione.
- Continuare l'attività di supporto al Comitato Minori stranieri, sia per la gestione della banca dati delle informazioni utili a monitorare il fenomeno, sia per implementare il sistema di rete relativamente alle indagini familiari, in modo da ottenere nel più breve tempo possibile le informazioni circa la situazione familiare del minore. A tal fine sarà opportuno sottoscrivere accordi con le rappresentanze diplomatico-consolari dei paesi d'origine dei minori allo scopo di accelerare le procedure di identificazione e razionalizzare l'iter del riaffidamento del minore. Allo stesso tempo, si dovranno ampliare i programmi di rimpatrio assistito con

accordi con i Paesi di provenienza e con le realtà associative presenti nei Paese di origine, per facilitare il reinserimento familiare e sociale dei minori una volta rimpatriati.

- Favorire l'attività di comunicazione e diffusione dell'informazione rivolta alla popolazione straniera, finalizzata ad una puntuale informazione su diritti e doveri in materia di immigrazione, anche attraverso la figura dei mediatori culturali.
- Attivare gli Sportelli unici per l'immigrazione.
- Realizzare reti interistituzionali e interfunzionali di risorse e competenze, a livello locale, che individuino stabilmente nei Consigli territoriali per l'immigrazione le sedi idonee ai fini della collaborazione istituzionale ai vari livelli; della concertazione sociale tra i vari soggetti presenti sul territorio rispetto all'analisi dei bisogni e delle esigenze; della programmazione e realizzazione delle iniziative di integrazione sociale; delle necessarie azioni di monitoraggio.
- Promuovere e valorizzare le esperienze già in atto nelle scuole mettendo a sistema buone pratiche realizzate anche con il concorso delle associazioni degli immigrati, del volontariato, degli Enti Locali. Uno strumento di conoscenza della realtà nazionale sugli alunni stranieri a scuola sarà fornito da una ricerca nazionale promossa dal MIUR con il coordinamento scientifico di studiosi dell'Università.
- Promuovere e realizzare confronti con le strategie educative degli altri Paesi europei, incrementare lo scambio di pratiche, esperienze, metodi di lavoro tra scuole e insegnanti di altri paesi.
- Promuovere una scuola delle culture e dei diritti umani, radicata nel proprio territorio e in Europa, collocata in una cornice di valori universali.
- Promuovere iniziative di formazione rivolte al personale della scuola di tutti i cicli scolastici, con particolare attenzione ai docenti curricolari di tutte le discipline per il potenziamento delle competenze professionali connesse all'integrazione degli alunni stranieri.
- In materia sanitaria, migliorare l'assistenza sanitaria alle donne straniere in gravidanza e favorire la riduzione del ricorso all'I.V.G.; ridurre l'incidenza dell'HIV, delle malattie sessualmente trasmesse e della tubercolosi, tramite interventi di prevenzione mirati a questa fascia di popolazione; raggiungere coperture vaccinali della popolazione infantile immigrata pari a quella ottenuta per la popolazione italiana; erogare gli interventi di profilassi primaria alle categorie di lavoratori stranieri ove prevista per i lavoratori italiani, ridurre gli infortuni sul lavoro tra i lavoratori immigrati, tramite gli interventi previsti a tal fine per i lavoratori italiani.
- Reingegnerizzare processi di concessione della cittadinanza con l'applicazione di nuove procedure informatiche e la progressiva riduzione dei tempi di attesa dei richiedenti.

Obiettivi relativi alle politiche dell'asilo

- Applicazione della legge n.189/2002 attraverso l'istituzione delle Commissioni territoriali, la costruzione dei centri di identificazione e definizione delle linee guida per l'indirizzo dei servizi di assistenza e tutela dei richiedenti asilo e rifugiati che saranno finanziati dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.
- Armonizzazione della normativa nazionale a quella europea in applicazione dei Trattati dell'Unione europea.
- Attuazione dell'articolo 10, comma 3, della Costituzione sul diritto di asilo attraverso una legge organica in materia che tenga conto dei principi di armonizzazione europea in via di elaborazione.

Il punto sulla presenza straniera in Italia

La presenza straniera in Italia ha continuato a crescere negli ultimi trent'anni, ora è possibile una rappresentazione più certa della sua dimensione e della sua composizione anche grazie alla regolarizzazione avviata nel novembre del 2002 (legge 30 luglio 2002, n.189 e Decreto-legge 9 settembre 2002, n.195, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2002, n.222).

Al 31 dicembre 2003 il numero di permessi di soggiorno validi era di 2.193.999, pari al 3,8% della popolazione residente in Italia, cifra che supera il 4% se si tiene conto dei minori registrati sul permesso dei genitori ma non contati separatamente.

La presenza straniera in Italia non è radicalmente diversa da quella del resto dell'Europa, come poteva essere ancora dieci anni fa; il 4% italiano deve essere messo a confronto con un 5,2% di media europea del 2000 (anche se tale livello da allora è già aumentato in maniera sensibile). Gli stranieri rappresentano in Italia il 3% della popolazione scolastica (oltre 230.000 bambini stranieri nelle scuole italiane nel 2002-2003, contro meno di centomila appena quattro anni fa) e il 4,8% delle nascite, mentre il 7,1% dei matrimoni coinvolge almeno uno straniero (oltre il 10% nel centro e nel nord-est). Nel mercato del lavoro rimane difficile stabilire quanti stranieri facciano parte della forza lavoro a causa del fenomeno del lavoro nero, ma dall'analisi dei dati INAIL risulta che l'11,5% delle nuove assunzioni del 2002 riguardavano immigrati.

Il panorama della presenza straniera in Italia è stato modificato molto chiaramente dai due provvedimenti di regolarizzazione avviati alla fine del 2002.

Questi provvedimenti hanno permesso l'emersione dal sommerso di diverse centinaia di migliaia di lavoratori. I risultati mostrano una forte correzione rispetto al passato dei nuovi flussi e della composizione delle comunità straniere in Italia, con una inversione del peso relativo dell'Africa a vantaggio dell'Europa del sud-est; gli stranieri provenienti dai tre paesi africani più presenti in Italia (Marocco, Tunisia e Senegal) rappresentavano il 31,3% della presenza straniera in Italia nel 1992, il 21,1% nel 2002 e solo l'11,3% delle domande di regolarizzazione nel 2002. Al contrario i tre principali paesi dell'Europa dell'est attori dell'emigrazione verso l'Italia (Albania, Romania e Polonia), passano dal 9,5% del 1992 al 22,5% del 2002, a cui si aggiungono il 33,2% delle domande di regolarizzazione. Il 58,7% delle domande viene dall'Europa, in particolare dal sud dell'Europa orientale (Paesi Balcanici e Ucraina). I dieci nuovi membri dell'UE hanno dato origine solo al 5,6% delle domande (quasi interamente attribuibili alla Polonia); i due paesi candidati all'adesione nel 2007 (Romania e Bulgaria), hanno dato luogo al 21,7% delle domande, mentre il 31,4% deriva dall'immigrazione da paesi europei privi di una rapida prospettiva di integrazione nell'UE: ucraini e moldavi e dal consistente aumento di bulgari, russi e macedoni. Più lontane sono l'adesione all'UE e l'integrazione economica e più forte diventa la pressione ad emigrare. Nella regolarizzazione sono quasi assenti i paesi di nuova adesione all'Unione europea, con l'eccezione della Polonia, a riprova del debole impulso migratorio di questi paesi.

La comunità marocchina perde per la prima volta dall'inizio degli anni novanta il ruolo di maggiore comunità straniera in Italia, a vantaggio di quella rumena (239.426 permessi di soggiorno al 31-12-2003) e di quella Albanese (233.616 permessi), a suggellare il continuo cambiamento dei cicli migratori nazionali che vedono nuovi paesi sostituirsi costantemente ai precedenti nel cedere popolazione all'Italia. L'Ucraina è la maggiore sorpresa, dato che sale dal 27° posto del 2002 (con 14.035 permessi) al quarto posto a fine 2003 (con 112.802 permessi), rivelandosi la seconda patria di origine dei lavoratori stranieri immigrati regolarizzati, superata solo dalla vicina Romania.

Permessi di soggiorno: le prime venti nazionalità 2001-2003

	31/12/2001		31/12/2002		31/12/2003	Var % 2001-2003
Totale	**1.362.630**	**Totale**	**1.512.324**	**Totale**	**2.193.999**	**61,0**
Marocco	158.094	Marocco	172.834	Romania	239.426	**217,6**
Albania	144.120	Albania	168.963	Albania	233.616	**118,7**
Romania	75.377	Romania	95.834	Marocco	227.940	44,2
Filippine	64.215	Filippine	65.257	Ukraina	112.802	**703,5**
Cina	56.566	Cina popolare	62.123	Cina	100.109	**77,0**
Tunisia	46.494	Tunisia	51.384	Filippine	73.847	15,0
Usa	43.650	USA	47.645	Polonia	65.847	**114,8**
Yugoslavia	36.614	Jugoslavia	39.799	Tunisia	60.572	30,3
Germania	35.888	Germania	37.667	USA	48.286	10,6
Senegal	34.811	Senegal	36.310	Senegal	47.762	37,2
Sri Lanka	34.464	Sri Lanka	35.077	India	47.170	57,9
Polonia	30.658	Polonia	34.080	Perù	46.964	58,5
India	29.873	India	31.115	Ecuador	45.859	**355,2**
Perù	29.627	Perù	29.861	Serbia-Montenegro	45.302	23,7
Egitto	26.166	Egitto	26.846	Egitto	44.798	**71,2**
Francia	25.880	Francia	26.060	Sri Lanka	41.539	20,5
Regno Unito	23.617	Macedonia	24.138	Germania	37.159	3,5
Macedonia	23.142	Regno Unito	22.061	Moldavia	36.361	**734,7**
Bangladesh	20.127	Bangladesh	21.163	Macedonia	33.656	45,4
Brasile	18.776	Spagna	20.986	Bangladesh	32.391	60,9

Fonte: Ministero dell'interno

Saldo migratorio con l'estero e percentuale di popolazione straniera nei paesi dell'Unione europea

PAESI	Saldo migratorio *(per 1000)*		Popolazione straniera *(per 100)*	
	1960-1964	2001	1960	2000
Ue 15	**0,6**	**3,1** (a)	**4,1**	**5,2**
Italia	**-1,8**	**2,2**	….	**2,5**
Austria	0,1	2,2 (a)	….	9,3
Belgio	1,5	3,2 (a)	8,9	8,3
Danimarca	0,2	2,3	2,9	4,8
Finlandia	-2,5	1,2	0,4	1,7
Francia	6,5	1,0 (b)	6,3	5,6
Germania	2,2	3,2 (a)	6,1	8,9
Grecia	-4,9	3,3 (a)	2,2	….
Irlanda	-7,4	7,8 (a)	2,3	3,1
Lussemburgo	6,5	7,5 (a)	28,7	36,6
Paesi Bassi	0,3	3,1 (b)	4,3	4,1
Portogallo	-8,7	6,3 (b)	1,0	1,2
Regno Unito	1,1	2,6 (a)	4,3	4,2
Spagna	-3,5	5,8 (a)	1,0	2,7
Svezia	1,4	3,2	5,3	5,5

Fonte: Eurostat

(a) Stima

(b) Provvisorio

Permessi di soggiorno al 1° gennaio per cittadinanza. Paesi a forte pressione migratoria – Anni 1992 e 2002 (valori assoluti e percentuali)

Cittadinanze (PFPM)	Permessi di soggiorno in complesso					Permessi di soggiorno concessi a maggiorenni		
	Numero	Composizione percentuale	di cui: concessi a donne *(per 100)*	di cui: concessi per motivi di lavoro *(per 100)*	di cui: concessi per motivi di famiglia *(per 100)*	di cui: concessi a persone di 45 anni e oltre *(per 100)*	di cui: concessi a coniugati *(per 100)* uomini e donne	di cui: concessi a coniugati *(per 100)* donne
				1992				
Marocco	83.292	17,5	9,8	93,2	3,8	7,7	39,1	5,2
Tunisia	41.547	8,7	9,0	88,6	3,9	2,4	20,1	4,4
Filippine	36.316	7,6	67,2	87,1	5,5	10,8	45,9	27,9
Albania	24.886	5,2	14,1	69,8	3,9	4,4	29,6	9,0
Senegal	24.194	5,1	2,9	96,4	0,6	3,2	46,0	1,3
Cina	15.776	3,3	39,8	83,6	12,4	8,7	65,8	27,3
Polonia	12.139	2,6	55,7	59,5	13,9	15,8	41,1	21,7
Sri Lanka	12.114	2,6	31,0	85,3	10,5	6,8	49,8	20,3
India	9.918	2,1	43,0	49,2	4,3	13,4	24,2	5,9
Romania	8.250	1,7	58,0	25,1	22,9	14,7	51,3	30,2
Pakistan	6.983	1,5	3,6	95,1	1,4	6,6	63,1	2,2
Perù	5.022	1,1	63,7	66,5	11,3	12,0	27,5	16,6
Altri Pfpm	194.510	41,0	44,4	64,8	13,7	13,7	40,4	18,2
Totale Pfpm	**474.947**	**100,0**	**32,9**	**75,9**	**8,9**	**10,0**	**39,7**	**14,2**
				2002				
Marocco	167.889	13,7	32,2	68,4	30,4	15,8	57,7	23,8
Albania	159.317	13,0	38,8	57,5	35,4	16,9	64,0	30,9
Romania	82.985	6,8	51,8	63,9	28,7	11,8	59,5	32,4
Filippine	67.711	5,5	65,2	79,9	13,5	25,4	58,2	35,0
Cina	62.146	5,1	46,8	68,4	29,6	13,4	62,4	31,4
Tunisia	53.356	4,3	24,0	73,0	26,0	8,2	53,0	19,9
Sri Lanka	38.763	3,2	43,7	66,3	30,0	19,4	68,9	34,4
Senegal	37.806	3,1	8,8	91,7	7,5	15,0	59,4	6,8
Polonia	32.889	2,7	72,1	51,8	33,3	17,3	47,1	34,0
India	32.507	2,6	38,7	51,7	27,8	18,1	48,9	20,4
Perù	31.739	2,6	66,4	71,9	23,7	20,9	41,1	25,7
Pakistan	19.985	1,6	17,2	76,0	22,3	12,6	56,9	13,9
Altri Pfpm	442.291	36,0	50,8	54,0	31,4	16,1	52,0	28,1
Totale Pfpm	**1.229.384**	**100,0**	**44,8**	**62,3**	**29,1**	**16,1**	**56,1**	**27,6**

Fonte: Elaborazioni Istat su dati del Ministero dell'interno

Popolazione straniera regolarmente presente in Italia al 1° gennaio per classe di età - Anni 1992 e 2002

CLASSI DI ETÀ	1992 Numero	1992 Composizione percentuale	1992 di cui: donne *(per 100)*	2002 Numero	2002 Composizione percentuale	2002 di cui: donne *(per 100)*
Fino a 17	76.400	10,8	48,8	327.500	19,2	47,5
18-24	102.901	14,6	39,0	184.088	10,8	51,8
25-29	153.900	21,8	35,1	241.250	14,1	51,8
30-34	123.070	17,4	35,6	276.535	16,2	45,2
35-39	79.159	11,2	37,0	233.415	13,7	41,3
40-44	47.881	6,8	43,4	156.534	9,2	41,5
45-49	29.876	4,2	48,0	97.195	5,7	43,9
50-54	23.031	3,3	48,0	58.095	3,4	51,1
55-59	17.163	2,4	49,8	36.604	2,1	55,6
60 e oltre	53.424	7,6	52,7	96.846	5,7	55,2
Totale	**706.805**	**100**	**40,7**	**1.708.062**	**100**	**47,3**

Fonte: Istat, Elaborazione su dati della rilevazione dei cittadini stranieri residenti e sui permessi di soggiorno

Per controllare e gestire consapevolmente il complesso fenomeno dell'immigrazione è necessario disporre di adeguati strumenti di conoscenza e di monitoraggio, procedendo all'interscambio dei dati posseduti dalle diverse Amministrazioni. Per poter assumere decisioni consapevoli è necessario disporre continuamente di informazioni complete, aggiornate e affidabili, ottenute incrociando i dati detenuti da tutte le amministrazioni rilevanti.

Le Amministrazioni con competenze in materia migratoria, per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, possiedono ciascuna sistemi informativi che memorizzano e gestiscono informazioni sugli stranieri regolari, fotografando i diversi eventi della loro vita (ingresso nel territorio italiano, soggiorno, uscita e rimpatrio), scanditi dall'interazione con le diverse Autorità preposte al rilascio di permessi e autorizzazioni o all'erogazione di servizi pubblici.

Ne consegue che le informazioni esistenti, provenendo da fonti diverse, sono quanto mai frammentate e non consentono di avere una visione globale del fenomeno e delle sue tendenze, che è presupposto fondamentale per poterlo governare.

L'integrazione delle varie fonti di informazione consentirebbe, pertanto, di operare un'implicita integrazione dei dati presenti in ciascun sistema informativo, oltre che una loro validazione incrociata.

E' quindi un'esigenza primaria raggiungere l'interconnessione telematica dei sistemi informativi esistenti, e l'interscambio dei dati – su cui, comunque, ciascuna Amministrazione manterrà la propria titolarità e responsabilità – attraverso la realizzazione degli archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo presso il Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Sia il testo unico di cui al Decreto Legislativo n. 286/98, che la legge di modifica n.189/02, assegnano un ruolo centrale alla gestione informatizzata dei procedimenti connessi con la gestione del percorso migratorio: dalla richiesta di visto, all'ingresso nel territorio dello Stato, dal soggiorno nei suoi diversi aspetti (iscrizione anagrafica, lavoro, erogazione di servizi), all'uscita (rimpatrio volontario o espulsione).

L'insistenza normativa sull'informatizzazione dei procedimenti va sicuramente nella direzione della modernizzazione dei processi della Pubblica Amministrazione grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Le ICT (tecnologie dell'informazione e della comunicazione), stanno determinando una rivoluzione nella cultura organizzativa dell'amministrazione italiana, avvicinandola gradualmente a quella delle più avanzate democrazie occidentali.

In tale scenario, la costituzione di una banca dati unica o, in alternativa, l'interconnessione tra i diversi archivi informatizzati, appare una necessaria precondizione per migliorare l'efficienza dei processi decisionali e operativi nell'ambito della gestione del fenomeno migratorio.

L'istituzione in ogni provincia, presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo, di uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento di assunzione dei lavoratori stranieri, postula la necessaria interconnessione degli archivi di pertinenza di ciascuna amministrazione coinvolta nel procedimento al fine dello scambio di informazioni in via telematica.

Gli adempimenti di competenza dello sportello unico, per esplicita previsione normativa, devono necessariamente essere supportati da una sistema informativo in materia di ingresso, soggiorno e uscita degli stranieri extracomunitari.

Tale sistema informativo dovrà consentire il costante monitoraggio dei soggetti che compiono attività, della tipologia di tali attività, della data delle operazioni svolte, nonché lo svolgimento delle funzioni di acquisizione, certificazione e misura dei dati e dei documenti memorizzati.

In tal senso si sono indirizzate le scelte compiute nella predisposizione del regolamento, di cui all'art. 34, comma 2, della legge n.189/02, per la razionalizzazione dell'impiego della telematica nelle comunicazioni tra le amministrazioni pubbliche e l'attuazione della massima interconnessione tra gli archivi esistenti o in via di realizzazione.

Cap: I) Le politiche per il lavoro degli stranieri e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano

1.1) I nuovi meccanismi d'ingresso per lavoro, lo sportello unico e il contratto di soggiorno

La legge n. 189/2002 ha profondamente innovato le procedure di ingresso per motivi di lavoro dei cittadini non comunitari sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto quello sostanziale.

Per quanto concerne l'aspetto organizzativo, la legge prevede l'istituzione, presso ogni Prefettura – UTG, dello Sportello unico per l'immigrazione. Tale struttura unitaria, composta dai rappresentanti della Prefettura-Ufficio Territoriale di Governo, della Direzione provinciale del lavoro e della Questura, garantirà il coordinato espletamento delle attività di rispettiva spettanza, finora svolte separatamente. Gli Sportelli unici, una volta costituiti secondo i criteri e con le modalità definite dal regolamento d'attuazione riceveranno le domande di nulla-osta al lavoro riferite ai lavoratori non comunitari e procederanno alla loro evasione. Dopo il rilascio del nulla-osta e ottenuto il conseguente visto d'ingresso dalla rappresentanza diplomatica, lo straniero è tenuto a presentarsi, entro otto giorni dall'ingresso, allo Sportello unico per la sottoscrizione del contratto di soggiorno per lavoro. Tale adempimento, assieme al rilevamento fotodattiloscopico, è condizione indispensabile per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato da parte della Questura.

Lo Sportello unico potrà consentire non solo la semplificazione, ma anche la razionalizzazione delle operazioni di rilevazione dei permessi di soggiorno per lavoro effettivamente rilasciati in rapporto ai preliminari nulla-osta emessi. Infatti, diversamente dal sistema attuale, sarà un medesimo ufficio - lo sportello unico per l'immigrazione - a rilasciare il nulla-osta al lavoro e a prendere atto dell'effettivo ingresso del lavoratore straniero. Infine lo Sportello unico, presso cui rimane depositato il contratto di soggiorno per lavoro sottoscritto dal lavoratore straniero ai fini dell'ottenimento del corrispondente permesso di soggiorno, è destinatario della comunicazione di ogni variazione del rapporto di lavoro subordinato che il datore ha l'obbligo di effettuare. Lo Sportello unico, perciò, concentrerà un complesso di dati e notizie sinora distribuiti tra uffici diversi. Ciò faciliterà il monitoraggio degli effettivi ingressi per lavoro subordinato e dello svolgimento del rapporto lavorativo. Sarà così più agevole avere a disposizione elementi conoscitivi sicuramente utili anche in vista della programmazione dei futuri flussi di ingresso.

Lo Sportello unico sarà integrato in un sistema informativo più ampio, di cui fanno parte anche INPS, INAIL e S.I.L e vi convergeranno tutti i sistemi informatizzati relativi alla gestione dei flussi migratori. Questi soggetti, collegati in rete, raccoglieranno le informazioni e i dati relativi al percorso del lavoratore che fa ingresso nel Paese. L'innovazione rappresentata dallo sportello unico per l'immigrazione necessita, per la sua piena attuazione, del supporto delle moderne tecnologie per la reingegnerizzazione dei processi, che accresca l'efficacia, l'efficienza e la speditezza dell'azione amministrativa, migliorando il rapporto cittadino/amministrazione.

In effetti, la legge n. 189/02 (e il regolamento ex art. 34, comma 2) prevede la razionalizzazione dell'impiego della telematica nelle comunicazioni tra le amministrazioni pubbliche, la massima interconnessione tra gli archivi già realizzati o in via di realizzazione presso le amministrazioni pubbliche e la riorganizzazione degli archivi esistenti per la gestione del fenomeno migratorio. L'interconnessione tra gli archivi, prevista dalla legge 189/02, si baserà, ai sensi del Regolamento telematico, su un sistema informativo unitario in materia di ingresso, soggiorno e uscita, che avrà come fulcro gli archivi automatizzati relativi a immigrazione e asilo, da istituire presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

In tale sistema affluiranno le informazioni degli archivi e dei sistemi informativi in materia di immigrazione e asilo delle singole Amministrazioni che ne faranno parte. Il sistema informativo unitario è pertanto indispensabile per l'attuazione dei procedimenti previsti dal testo unico sull'immigrazione e dal relativo regolamento, anche a supporto degli adempimenti dello

Sportello unico per l'immigrazione.

Sotto l'aspetto sostanziale, la legge n. 189/2002 ha collegato l'ingresso del lavoratore straniero all'esistenza di una idonea proposta di contratto di lavoro. E' stata abrogata la norma previgente che consentiva anche il c.d. ingresso per inserimento nel mercato lavorativo. Per il conseguimento, cioè, di un'occupazione da ricercare dopo l'ingresso nel territorio nazionale, autorizzato dietro prestazione di garanzia da parte di un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante. La nuova disciplina consente l'ingresso per lavoro subordinato unicamente in presenza di una richiesta di assunzione proveniente da un datore di lavoro ben individuato e dotato dalla correlativa capacità occupazionale, cioè in grado di sostenere gli oneri retributivi e previdenziali derivanti dall'assunzione nell'ambito delle quote d'ingresso stabilite nel decreto flussi.

La legge n. 89/2002 ha prefigurato uno specifico tipo di contratto finalizzato all'instaurazione del rapporto di lavoro con il lavoratore subordinato straniero. E' il contratto di soggiorno per lavoro subordinato. In aggiunta ai normali elementi che costituiscono il contenuto essenziale del contratto di lavoro subordinato, il contratto di soggiorno per lavoro deve contenere due elementi ulteriori. L'art. 5 bis del TU - d.lgvo 286/1998, aggiunto dalla L. n. 189/2002, richiede che vi siano inclusi: a) l'impegno del datore di lavoro di garantire un'abitazione al lavoratore straniero che rientri nei parametri previsti per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica; b) l'impegno del datore al pagamento delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza.

Le disposizioni regolamentari fissano le modalità di assolvimento dei due specifici impegni che il datore di lavoro è tenuto ad accollarsi con apposite dichiarazioni inserite nella proposta di contratto da presentare insieme con la richiesta di assunzione.

Infine tra le innovazioni legislative più significative va annoverata la disposizione inserita nel TU - d.lgvo 286/1998 - dalla L. n. 189/2002 (art. 23), dedicata ai titoli di prelazione. La norma prevede che, anche ad iniziativa delle regioni e delle province autonome, possono essere programmate attività di formazione e d'istruzione da svolgersi nei paesi d'origine per promuovere l'apprendimento di base della lingua italiana, nonché il conseguimento di specifiche abilità professionali. I relativi programmi sono sottoposti alla preventiva approvazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. La legge attribuisce un titolo di preferenza ai partecipanti all'attività formativa ai fini dell'ingresso in Italia e del loro impiego nei settori produttivi di riferimento delle iniziative formative seguite.

Con il regolamento d'attuazione, saranno valorizzate le previsioni della norma primaria e, per dare effettiva incisività alla preferenza accordata dalla legge, si prevede che una percentuale delle quote annuali d'ingresso sia riservata ai partecipanti alle attività formative i quali, a tal fine, saranno iscritti in apposite liste tenute dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'entrata in vigore delle norme regolamentari d'attuazione ed il successivo espletamento dell'ulteriore attività d'implementazione, renderanno effettivamente operativo questo nuovo importante strumento. La sua appropriata utilizzazione farà sì che la programmazione annuale dei flussi, finora effettuata in termini solamente quantitativi, sia effettuabile anche sotto l'aspetto qualitativo. Infatti i programmi di formazione all'estero sono uno strumento che, con il coordinato apporto di vari soggetti pubblici e privati, consentirà il più agevole collegamento tra fabbisogno di manodopera e forza lavoro dotata delle appropriate competenze professionali da destinare al suo soddisfacimento.

1.2) Utilizzo dell'informatica per la gestione delle procedure di ingresso dei lavoratori non comunitari

La legge 189/02 prevede che lo Sportello Unico si basi su procedure informatizzate per l'ingresso e il soggiorno dei cittadini extracomunitari. Al riguardo, il regolamento attuativo della l. 189/02, prevede nuove procedure che saranno gestite telematicamente dallo Sportello Unico per l'immigrazione. L'obiettivo del prossimo triennio è raggiungere la gestione completamente informatizzata delle procedure di ingresso e del monitoraggio dell'andamento dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari. Il nuovo regolamento indica i soggetti abilitati a trasmettere i dati da acquisire nell'archivio informatizzato in materia di immigrazione: soggetti privati, questure, Sportello unico, regioni e province per il tramite del responsabile del centro per l'impiego, i centri per l'impiego, l'autorità consolare tramite il Ministero degli affari esteri, le Direzioni provinciali del lavoro e il competente ufficio dell'Amministrazione centrale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
E' previsto che le richieste di lavoro siano trasmesse dallo Sportello unico, per il tramite del sistema informativo, al Centro per l'impiego competente, il quale provvede, sempre tramite il sistema informativo, a diffonderle, comunicando allo Sportello unico e al datore di lavoro i dati delle eventuali dichiarazioni di disponibilità pervenute da altri lavoratori o le certificazioni negative.
Lo Sportello unico dovrà, quindi, in particolare:

- richiedere alla Questura, tramite procedura telematica, la verifica dell'eventuale sussistenza di motivi ostativi a carico del lavoratore extracomunitario e/o del datore di lavoro;
- acquisire sempre con procedura telematica, dalle Direzioni provinciali del lavoro la verifica della capienza delle quote di ingresso;
- inoltrare per via telematica agli uffici consolari italiani all'estero la richiesta di assunzione e la relativa documentazione (compreso il codice fiscale e il nulla osta all'ingresso del lavoratore straniero), avvalendosi del collegamento previsto con l'archivio informatizzato della rete mondiale visti (RMV) presso il Ministero degli affari esteri.

La rappresentanza diplomatica-consolare rilascerà infine il visto di ingresso, dandone comunicazione per via telematica al Ministero dell'interno, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'INPS e all'INAIL.

Una volta stipulato il contratto di soggiorno presso lo Sportello Unico, una copia dello stesso sarà trasmessa, ove possibile, in via telematica al Centro per l'impiego, all'autorità consolare competente nonché al datore di lavoro. All'atto della stipula i dati contenuti nel modulo di richiesta del permesso di soggiorno saranno inoltrati dallo Sportello alla questura competente tramite procedura telematica, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno.

1.3) La programmazione dei flussi e l'analisi del fabbisogno lavorativo nel mercato del lavoro italiano. Valutazione dei meccanismi di stima esistenti e nuovi programmi

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è chiamato a concorrere, assieme alle altre amministrazioni competenti, all'attività di programmazione dei flussi e svolge un ruolo centrale nella preliminare definizione del fabbisogno interno di manodopera straniera, ai sensi dell'articolo 21, comma 4 del TU - d.lgvo 286/1998, secondo il quale: "i decreti annuali devono tenere conto delle indicazioni fornite, in modo articolato per qualifiche o mansioni, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale, nonché sul numero di cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea iscritti nelle liste di collocamento".

Nello stabilire il fabbisogno lavorativo, si dovrà altresì tener conto degli ingressi per motivi diversi dal lavoro, in particolare dei ricongiungimenti familiari e dei permessi per asilo politico. Non tutti questi ingressi danno luogo ad attività lavorative, ma la dimensione dei ricongiungimenti familiari in particolare suggerisce un approfondimento rispetto a un suo possibile impatto sul mercato del lavoro.

Il Ministero del lavoro valuterà che i flussi di ingresso dei lavoratori non comunitari siano coerenti alle capacità di assorbimento del mercato del lavoro nazionale ed alle capacità di integrazione della società italiana.

L'efficace svolgimento del ruolo del Ministero del lavoro in questo ambito richiede una attività di rilevazione molteplice, che andrà ulteriormente sviluppata mediante:

a) Il monitoraggio dei fabbisogni a livello regionale attraverso le indicazioni acquisite:

-dalle amministrazioni regionali, cui la legge 189/2002 ha attribuito la facoltà di presentare entro il 30 novembre di ogni anno le indicazioni regionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo. Al fine di una maggiore concretezza, tali valutazioni dei mercati del lavoro locali, dovrebbero essere effettuate non soltanto in termini quantitativi, ma anche qualitativi, con l'eventuale specificazione delle tipologie professionali carenti, valorizzando le rilevazioni e le analisi prodotte dalle reti territoriali e dagli osservatori regionali sull'immigrazione;

-dalle associazioni datoriali di categoria, che possono avvalersi dei propri centri di ricerca per rilevare ed elaborare le richieste dei propri associati;

-dalle Direzioni regionali del lavoro.

b) La rilevazione delle dinamiche occupazionali nei diversi settori produttivi del sistema economico italiano analizzando:

- l' andamento generale del mercato del lavoro italiano nel suo complesso.
- i settori nei quali vi siano riconosciute carenze di manodopera, dovute all'insufficienza di personale altamente qualificato per lavori che richiedano una elevata specializzazione o una formazione avanzata, oppure di lavoratori operanti nelle professioni a qualificazione e remunerazione ridotta e rifiutati dai lavoratori italiani. Va inoltre valutata anche la crescente domanda di manodopera straniera nelle fasce intermedie del mercato del lavoro.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si prefigge a tal fine di rafforzare le iniziative dirette a raccogliere il contributo delle Regioni e delle associazioni datoriali di categoria. A tal fine, sarà opportuno predisporre strumenti metodologici e definire opportune sedi in cui si possa analizzare la materia dei fabbisogni locali per facilitare l'attività di coordinamento, di definizione e di analisi del fabbisogno.

Questi dati saranno reinterpretati alla luce delle previsioni sull'andamento dell'economia italiana e in rapporto all'offerta di lavoro dei cittadini italiani, degli stranieri già regolarmente presenti in Italia e di coloro che hanno beneficiato del provvedimento di regolarizzazione avviato con i provvedimenti legislativi del 2002. L'emersione dal lavoro irregolare determina l'immissione nel mercato del lavoro regolare di circa 700.000 lavoratori stranieri. Occorrerà quindi seguire l'andamento della situazione occupazionale dei lavoratori stranieri regolarizzati. Poiché è fisiologico che una parte dei rapporti regolarizzati possa anche cessare, è possibile che nel prossimo futuro si determini un aumento dei lavoratori non comunitari regolarmente soggiornanti disoccupati. Il fenomeno è destinato ad essere ulteriormente accentuato dall'effetto moltiplicatore che si avrà in conseguenza dei ricongiungimenti familiari.

Il Ministero del lavoro intraprenderà un sistematico monitoraggio di queste evoluzioni che interessano il mercato del lavoro italiano.

Notevole importanza assumeranno a questo fine i dati relativi alle dinamiche occupazionali rilevati dai Centri per l'impiego e l'aggiornamento costante delle liste di disoccupazione. E'

previsto che tali dati, ivi inclusi quelli dei non comunitari alla ricerca di occupazione, affluiscano, anche attraverso i collegamenti informatici in via di implementazione di cui sopra, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Quest'ultimo procederà a completare l'analisi dei fabbisogni locali curando di armonizzarli, in un quadro complessivo compatibile con il contesto nazionale, anche in rapporto ai dati previsionali relativi all'economia italiana. In particolare sarà possibile integrare le informazioni raccolte dal Ministero del lavoro e da altri enti con nuovi strumenti previsionali e studi di settore.

Gli studi sul fabbisogno disponibili (quali ad esempio quello dell'Excelsior-Unioncamere) tendono a basarsi essenzialmente sulle previsioni dei datori di lavoro.

Tali studi segnalano le previsioni, non le richieste effettive, dei datori di lavoro relative alle assunzioni complessive e la loro utilità risiede soprattutto nella disaggregazione settoriale della domanda e nell'indicazione dell'evoluzione del fabbisogno, piuttosto che nel valore stimato del fabbisogno in se.

Queste analisi segnalano soprattutto un'esigenza di personale con qualifiche basse o medio basse, anche se emerge da più parti la tendenza all'aumento di lavoratori specializzati, sopratutto nel nord e in particolare da alcuni settori (dall'Information and Comunication Technology, alla Sanità) ed anche il fenomeno dell'imprenditoria immigrata si presenta in Italia in costante crescita.

Tali studi presentano inoltre altri limiti dal punto di vista del policy making.

- I fabbisogni sono generalmente individuati sulla base di aspettative future di assunzioni, piuttosto che su effettive offerte di lavoro, mentre la congiuntura economica cambia rapidamente, rendendo talvolta obsolete le stime.
- E' difficile separare la domanda di regolarizzazione di lavoratori irregolari già presenti da quella di nuovi ingressi.
- Le stime indicano i fabbisogni dei datori di lavoro ma non tengono conto delle capacità di integrazione territoriali e dell'impatto in termini di sevizi pubblici, abitazioni, ecc…

Le stime contenute in tali analisi tendono inoltre a sottostimare la domanda di lavoro stagionale e a sopravvalutare quella di lavoro non stagionale. Inoltre sopravvalutano la domanda di lavoro di non comunitari nel Mezzogiorno e la sottovalutano nel nord; ciò soprattutto se si confrontano con i dati sulle assunzioni effettive dell'anno precedente. Le valutazioni complessive di Excelsior sono in calo del 11,3% visto che da una media di 186.762 nel 2003 (frutto di una forbice molto ampia, tra una stima minima di 140.000 ed una massima di 220.000, con le grandi imprese che triplicano le proprie stime di fabbisogno nell'ipotesi massima) si è scesi ad una media di 165.614 nel 2004 (con un massimo di 195.009 ed un minimo di 136.319. Anche la frequenza della domanda di extracomunitari rispetto alla domanda totale di nuovi lavoratori è calata, pur rimanendo elevata, nell'ipotesi massima dal 33,3% del 2003 al 28,9% nel 2004.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali intraprenderà, in collaborazione con gli enti locali e le autorità competenti, ogni opportuna iniziativa volta a monitorare il rispetto dell'art. 5 bis del testo unico sull'immigrazione.

La verifica del rispetto dell'obbligo gravante sul datore di lavoro di fornire garanzia circa la disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge è altresì effettuata dalle Direzioni provinciali del lavoro in sede di istruttoria delle richieste di autorizzazione al lavoro, autorizzazione che viene rilasciata solo a condizione che tale verifica dia esito positivo.

Le professioni degli stranieri secondo Excelsior: Assunzioni previste dalle imprese per il 2004 di personale proveniente da paesi non comunitari, per settore di attività, ripartizione territoriale e classe dimensionale

	TOTALE ASSUNZIONI EXTRACOMUNITARI 2004				di cui su valore minimo: (valori %)		
	MINIMO (v.a.)	% su tot. assunzioni	MASSIMO (v.a.)	% su tot. assunzioni	con necessità formazione	fino a 24 anni (1)	senza esperienza specifica
TOTALE	**136.219**	**20,2**	**195.009**	**28,9**	**65,9**	**14,6**	**48,6**
INDUSTRIA	**71.698**	**25,5**	**85.833**	**30,6**	**64,8**	**15,4**	**42,9**
Estrazione di minerali	425	18,5	539	23,5	63,8	6,6	44,2
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	4.010	21,6	5.341	28,7	76,7	18,6	57,7
Industrie tessili, dell'abbigliamento e calzature	5.378	24,4	6.235	28,3	68,1	18,5	46,9
Industrie del legno e del mobile	4.712	29,2	5.213	32,3	68,3	18,3	44,4
Industrie della carta, della stampa ed editoria	1.417	18,9	1.694	22,6	80,7	27,4	56,5
Industrie chimiche e petrolifere	950	11,6	1.434	17,6	88,9	10,8	67,8
Industrie della gomma e delle materie plastiche	2.118	28,0	2.746	36,2	85,3	13,1	73,3
Industrie dei minerali non metalliferi	2.318	23,4	2.794	28,2	71,1	13,3	57,4
Industrie dei metalli	10.816	30,7	12.632	35,8	72,7	16,8	48,8
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	4.902	17,5	6.751	24,1	78,4	16,6	42,9
Industrie elettriche, elettroniche, ottiche e medicali	2.984	19,7	3.885	25,6	82,5	24,0	57,2
Ind. beni per la casa, tempo libero e altre manifatturiere	692	23,7	738	25,3	82,7	27,3	51,9
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	262	8,8	341	11,5	72,1	7,3	51,1
Costruzioni	30.714	29,5	35.490	34,0	51,8	12,3	31,6
SERVIZI	**64.521**	**16,4**	**109.176**	**27,8**	**67,1**	**13,7**	**54,9**
Commercio al dettaglio	8.140	12,7	14.334	22,3	80,9	16,3	59,8
Commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli	4.378	21,6	4.505	22,2	73,6	24,5	42,4
Commercio all'ingrosso	5.180	16,1	5.959	18,6	65,4	15,1	56,4
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	11.146	20,7	18.059	33,6	53,3	19,0	54,2
Trasporti e attività postali	8.257	19,5	14.033	33,1	55,4	5,7	43,1
Informatica e telecomunicazioni	1.762	8,4	2.206	10,5	85,8	12,9	52,4
Servizi avanzati alle imprese	2.920	12,2	3.904	16,3	75,5	17,2	50,5
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	853	4,4	1.624	8,5	74,4	10,3	62,7
Servizi operativi alle imprese	10.888	21,7	26.088	52,0	66,5	3,2	75,3
Istruzione e servizi formativi privati	440	12,7	524	15,2	59,1	6,6	51,4
Sanità e servizi sanitari privati	4.915	19,4	10.948	43,2	83,2	4,7	29,8
Altri servizi alle persone	4.083	16,7	5.341	21,9	67,2	28,3	58,8
Studi professionali	1.559	12,5	1.651	13,2	58,2	30,0	61,1
RIPARTIZIONE TERRITORIALE							
Nord Ovest	37.670	19,2	58.871	30,0	68,6	16,2	54,4
Nord Est	36.591	22,2	54.265	32,9	69,5	13,2	51,2
Centro	27.305	20,8	36.957	28,2	65,9	15,6	49,3
Sud e Isole	34.653	19,1	44.916	24,8	59,2	13,4	38,9
CLASSE DIMENSIONALE							
1-9 dipendenti	70.178	23,5	74.977	25,1	59,9	18,7	44,1
10-49 dipendenti	30.535	22,5	39.020	28,8	65,8	10,7	45,9
50-249 dipendenti	18.199	21,0	30.331	35,1	74,2	10,2	56,5
250-499 dipendenti	5.149	14,1	12.904	35,4	81,4	7,2	51,3
500 dipendenti e oltre	12.158	10,4	37.777	32,3	82,1	10,4	67,9

Fonte: Unioncamere - Ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2004

Altri studi vengono elaborati da istituzioni locali per fornire una analisi più approfondita di realtà territoriali particolarmente dinamiche.

Gli andamenti dell'occupazione straniera nei principali settori economici richiedono alcune considerazioni più approfondite.

Un quadro strutturale dell'impiego di lavoro in agricoltura può essere sicuramente fornito, principalmente, dai dati dell'indagine Istat sulle strutture e sulla produzione delle aziende agricole e da taluni Istituti specializzati. La nostra agricoltura come è noto è basata sulle aziende familiari. Solo il 17% circa delle aziende impiega mano d'opera non familiare con forti differenze territoriali. Nel 2001 l'occupazione agricola è leggermente cresciuta per un totale di 6.000 unità (0,5%), contro la diminuzione dell'1,3% dell'anno precedente. L'aumento è interamente attribuibile al Mezzogiorno (1,1%). In termini di posizione professionale la variazione degli occupati agricoli complessivi è il risultato di un calo degli indipendenti di 6.000 unità (pari al 0,9%), compensato da un aumento dei dipendenti di 12.000 unità (2,7%). I dipendenti sono aumentati in misura maggiore nel Mezzogiorno (2,4% i maschi; 4,6% le femmine), rispetto al Centro-Nord dove la crescita è stata del 2,1% (3,7% per le donne e 1,4% per i maschi).

Si nota una crescita della percentuale dei dipendenti sul totale che, dal 40,3% dell'anno 2000, è arrivata al 41,2% nel 2001 ed al 42,2% nel 2002. Circa l'87% degli occupati totali agricoli è costituita da unità a tempo pieno. L'importanza degli occupati dipendenti a tempo parziale costituisce una particolarità del settore agricolo ed è nettamente maggiore che nel complesso dell'economia. Una seconda caratteristica rilevata dalle statistiche delle forze lavoro riguardo all'occupazione dipendente è il suo carattere permanente o temporaneo. Il 61,6% degli occupati dipendenti in agricoltura è costituito da permanenti e il 38,4% da temporanei.

Da un'analisi dei dati del censimento Istat del 2000 appare chiaro come nel settore primario sia presente soprattutto forza lavoro di età avanzata. Su oltre 2.500.000 aziende, solo 56.642 (2,2%) sono gestite da capi azienda con meno di 35 anni. La più alta frequenza si è registrata, invece, nella classe di età di 65 anni e oltre, con più di 900.000 unità, pari al 40,6% del totale. Oltre 300.000 (14,4%) sono inoltre i capi azienda che hanno un'età compresa tra i 60 e i 64 anni. I giovani hanno generalmente livelli di istruzione superiori alle altre fasce di età e tendono a dedicarsi di più alle colture più redditizie e intensive, a gestire aziende di dimensione economica e di superficie più elevate, a lavorare part-time nelle aziende agricole di ridotta dimensione economica e ad utilizzare, viceversa, tecnologie risparmiatrici di lavoro nelle grandi aziende. Dall'ultimo censimento è risultata una presenza consistente di donne nella conduzione di imprese agricole che copre quasi il 30% dei conduttori.

Le stime dell'INEA indicano una presenza di lavoratori extracomunitari pari a 103.000 unità nel 2000, 109.000 nel 2001 e poco più di 120.000 nel 2002, (di cui 94.484 in regime di stagionalità), con una incidenza percentuale sul totale crescente, che oggi supera il 10%. Tuttavia occorre considerare che il lavoro extracomunitario è ovviamente quasi completamente lavoro stagionale dipendente, e che il totale dei lavoratori dipendenti, nella rilevazione citata del luglio 2003, ammonta a solo 477.000 unità. Rispetto quindi al sub-totale del lavoro dipendente, il lavoro degli stranieri supera la percentuale del 20% e diventa pertanto una componente essenziale per gli equilibri economici strutturali del settore.

Le motivazioni che spingono gli extracomunitari all'impiego in agricoltura non fanno presumere che questi lavoratori possano diventare una componente stabile della forza lavoro del settore; essi, infatti, aspirano a condizioni occupazionali più stabili e remunerative in altri settori di attività, o nella stessa area, quando questa offra alternative occupazionali come avviene nel Nord.

Inoltre, quand'anche l'impiego divenga continuativo, esso ha comunque una durata limitata; è il caso dei lavoratori zootecnici indiani e pakistani che, dopo una permanenza di alcuni anni rientrano nei paesi di origine. D'altro canto, la generale spiccata stagionalità delle operazioni svolte non consente la stabilizzazione dei lavoratori. Esempi in tal senso sono il pendolarismo giornaliero dei cittadini dell'ex Jugoslavia impegnati nella raccolta della frutta in Friuli-Venezia Giulia o il pendolarismo stagionale dei nordafricani e degli albanesi occupati nella raccolta dei prodotti ortofrutticoli nelle regioni meridionali.

Se si considera che, a fronte della occasione estremamente vantaggiosa dell'ultima regolarizzazione, il numero dei lavoratori extracomunitari che hanno dichiarato l'appartenenza al settore agricolo è stato di appena 18.000 unità, se ne ricava che la grande prevalenza del flusso di lavoratori agricoli è di natura stagionale, con permessi di durata inferiore ad un anno, usufruiti da lavoratori che rientrano nei loro Paesi di origine nell'arco dell'anno di lavoro e rientrano l'anno successivo.

Indicatori dell'impiego degli immigrati extracomunitari nell'agricoltura italiana - 2002

	Occupati agricoli totali[1]	Extracomunitari occupati agricoli[2]	Extracomunitari unità di lavoro equivalenti[2]	% occ. agric. extracom./occup. agric. totali	% UL agric. extracom./occup. agric. extracom.
	(a)	(b)	(c)	(d=b/a%)	(e=c/b%)
Nord	**391.000**	**48.140**	**24.689**	**12,3**	**51,3**
Piemonte	62.000	5.325	4.379	8,6	82,2
Valle d'Aosta	3.000	470	514	15,7	109,4
Liguria	22.000	3.475	445	15,8	12,8
Lombardia	77.000	5.400	5.944	7,0	110,1
Veneto	80.000	8.929	3.875	11,2	43,4
Trentino-Alto Adige	33.000	16.500	3.500	50,0	21,2
Friuli-Venezia Giulia	16.000	1.841	699	11,5	38,0
Emilia-Romagna	98.000	6.200	5.333	6,3	86,0
Centro	**163.000**	**16.878**	**23.301**	**10,4**	**138,1**
Toscana	56.000	7.634	11.837	13,6	155,1
Marche	25.000	1.200	1.729	4,8	144,1
Umbria	15.000	1.074	548	7,2	51,0
Lazio	67.000	6.970	9.187	10,4	131,8
Sud	**364.000**	**47.610**	**43.153**	**13,1**	**90,6**
Abruzzo	28.000	3.600	3.452	12,9	95,9
Molise	11.000	430	696	3,9	161,9
Campania	105.000	7.100	5.538	6,8	78,0
Puglia	130.000	8.200	6.217	6,3	75,8
Basilicata	19.000	2.480	1.250	13,1	50,4
Calabria	71.000	25.800	26.000	36,3	100,8
Isole	**178.000**	**7.541**	**6.232**	**4,2**	**82,6**
Sicilia	131.000	6.970	5.682	5,3	81,5
Sardegna	47.000	571	550	1,2	96,3
Italia	**1.096.000**	**120.169**	**97.375**	**11,0**	**81,0**

1) Fonte ISTAT. 2) Indagine INEA.

Fonte: elaborazioni su dati INEA e ISTAT.

Industria e edilizia sono due settori nei quali l'occupazione dei cittadini non comunitari è importante. In particolare nell'industria dei metalli, nelle costruzioni, nell'industria del legno, della gomma e delle materie plastiche e nel tessile, la domanda di lavoratori non comunitari è maggiore della media del settore (riguardano tra il 27% ed il 31,6% delle previsioni di assunzione nel settore, nello scenario minimo per il 2003 secondo Unioncamere). Nel consuntivo delle assunzioni secondo i dati Inail per il 2002 assumono valori alti (13,7% delle assunzioni nelle costruzioni) o molto alti (fino al 22,8% delle assunzioni nell'industria conciaria e al 17,7% nel tessile).

Per quanto riguarda i servizi, i dati ufficiali relativi all'occupazione degli stranieri in attività di collaboratori familiari e badanti sono particolarmente inaffidabili, perché secondo l'Istat si tratta di un settore nel quale molti degli occupati non sono registrati, indipendentemente dalla nazionalità

del lavoratore. Il peso di questo tipo di attività è sottovalutato da tutte le indagini di mercato, ma è estremamente importante, come dimostrato dalle oltre 340.000 domande di regolarizzazione di badanti e collaboratrici familiari nel 2002. Alberghi, ristoranti e servizi legati al turismo in generale generano anch'essi una domanda di lavoratori non comunitari, parte consistente dei quali sotto forma di lavoro stagionale legato ai periodi di attività turistica estiva o delle vacanze invernali.

Un discorso a parte meritano le professioni sanitarie. La scarsa offerta di infermieri professionali, molto richiesti dal Sistema Sanitario Nazionale, ha portato all'esenzione di questo tipo di ingresso da limitazioni numeriche fissate con quote, ai sensi dell'art. 27, comma 1, lettera r) bis del D.Lgs. 286/98, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189; gli infermieri professionali sono posti al di fuori dei flussi di ingresso per lavoro. Per potere ottenere l'autorizzazione al lavoro rimane comunque la necessità del riconoscimento del titolo professionale da parte del Ministero della salute.

Per quanto concerne le altre professioni sanitarie non mediche, vale a dire le professioni di: Ostetrica/o, Infermiere pediatrico (che rientrano nell'area delle professioni infermieristiche), Podologo, Fisioterapista, Logopedista, Ortottista-Assistente di Oftalmologia, Terapista della Neuro e Psicomotricità dell'età evolutiva, Tecnico Riabilitazione Psichiatrica, Terapista Occupazionale, Educatore Professionale (che fanno parte delle professioni sanitarie dell'area della riabilitazione), Tecnico Audiometrista, Tecnico Sanitario di Laboratorio Biomedico, Tecnico Sanitario di Radiologia Medica, Tecnico di Neurofisiopatologia, Tecnico Ortopedico, Tecnico Audioprotesista, Tecnico di Fisiopatologia Cardiocircolatoria e Perfusione Vascolare, Igienista Dentale, Dietista (che fanno parte delle professioni tecnico sanitarie), Tecnico delle Prevenzione nell'Ambiente e nei luoghi di lavoro e assistente sanitario (che sono professioni tecniche della prevenzione), il Ministero della salute segnala che la professione maggiormente interessata dal fenomeno migratorio (in quanto vi è anche per essa una certa carenza), è quella di Tecnico Sanitario di Radiologia Medica. In merito il Ministero della salute intende agire, sia per la professione da ultimo citata, che per le altre, da un lato, tenendo in considerazione le effettive esigenze del mercato (carenza in Italia delle professionalità e capacità del mercato di assorbire i professionisti delle varie aree), e, dall'altro, raccordandosi quanto più possibile con le Federazioni e le Associazioni di categoria che, in quanto operatori diretti del settore sanitario, hanno una visione al tempo stesso globale e concreta di detta realtà.

Discorso diverso è quello relativo alle professioni mediche, vale a dire quelle di Medico (chirurgo o specializzato), Odontoiatra, Veterinario e Farmacista. Difatti, per queste ultime, è necessario tener presente che molti dei professionisti provenienti dall'estero, dopo aver ottenuto il riconoscimento del titolo, esercitano la professione in forma autonoma e non subordinata. Per quanto riguarda quest'ultima modalità di esercizio professionale (medici che lavorano quali dipendenti), non si pongono particolari problemi afferenti alle quote d'ingresso degli stranieri, in quanto il relativo fabbisogno è determinato dalle situazioni di eventuale carenza organica delle strutture sanitarie che, al fine di colmarle, bandiscono dei concorsi pubblici per partecipare ai quali è in genere richiesto il requisito della cittadinanza italiana o europea e, pertanto, ne risultano esclusi i cittadini extracomunitari. Per quanto riguarda invece le quote di medici che lavorano in forma autonoma, il progetto, in continuità con quanto è stato fatto fino ad ora, è quello di agire coinvolgendo sempre di più gli operatori del settore per il tramite degli Ordini e delle Federazioni.

Con riferimento alle professioni infermieristiche, tecniche e della riabilitazione, carenze si riscontrano, oltre che nel settore infermieristico, anche con riferimento ai tecnici sanitari di radiologia medica e, in minor rilevanza, ai fisioterapisti.

Per quanto concerne il fabbisogno di medici, occorre rilevare che il rapporto medici su popolazione residente nel nostro Paese è tra i più alti in Europa, il che si riflette in una offerta maggiore della capacità di assorbimento da parte del sistema sanitario. Ciò nonostante, si registra una carenza di specialisti in talune branche (soprattutto anestesia e, in minor misura, radiodiagnostica e radioterapia). Occorrerebbe, pertanto, una politica di ingressi selettivi, mentre, in

base alla normativa vigente, l'ingresso di professionalità mediche avviene attraverso la quota indistinta riservata al lavoro autonomo.

Al lavoro autonomo e all'imprenditoria immigrata viene dedicato uno spazio apposito nell'ultimo paragrafo di questo capitolo.

I dati settoriali e le indicazioni sui fabbisogni vanno contestualizzati tenendo conto del processo di invecchiamento della popolazione e della bassa natalità, fenomeno che caratterizza tutti i paesi industrializzati, ma che in Italia è particolarmente grave. Il tasso di natalità (numero di figli per donna) italiano è infatti tra i più bassi dell'UE, anche se risulta ancora più basso in numerosi paesi di nuova adesione e anche se si rileva una leggera tendenza al rialzo: il tasso di natalità è infatti cresciuto da 1,18 nel 1995 (minimo storico) a 1,26 nel 2002. La soglia di sostituzione è però di 2,1 figli per donna e la velocità di aggiustamento è troppo lenta per risolvere i problemi strutturali italiani. Secondo le previsioni medie dell'ISTAT, la popolazione residente in Italia in età lavorativa (15-64 anni) scenderà di 400.000 persone tra il 2001 ed il 2005 e di 725.000 tra il 2001 ed il 2010.

La Commissione europea prevede che, anche qualora venissero raggiunti tutti gli obiettivi di Lisbona, rispetto alla mobilitazione della forza lavoro europea, dal 2010 il numero di occupati in Europa calerà di un milione di persone all'anno, con effetti fortemente negativi sulla crescita economica e sul reddito procapite.

Previsioni sull'andamento della popolazione

	Valori assoluti			Var % sul periodo precedente		
	Popolazione tra i 15 ed i 25 anni	Popolazione tra i 15 ed i 64 anni	Popolazione totale	Popolazione tra i 15 ed i 25 anni	Popolazione tra i 15 ed i 64 anni	Popolazione totale
2001	7439600	38974209	57844017			
2005	6711020	38576343	58241860	-9,8	-1,0	0,7
2010	6406617	38249733	58565211	-4,5	-0,8	0,6
2015	6266133	37469420	58490500	-2,2	-2,0	-0,1
2020	6249568	36931305	58123359	-0,3	-1,4	-0,6

Fonte: Istat, Previsioni della Popolazione Residente al 1° Gennaio, valore medio, dati demo.istat.it 2003,

Le politiche per la famiglia e per l'infanzia sono lo strumento più appropriato, assieme alle politiche attive per il mercato del lavoro, per affrontare tali problemi. Vanno in questa direzione l'assegno per il secondo figlio, l'aumento dei contributi familiari, il sostegno alla custodia dei bambini per le madri che lavorano e le altre misure individuate dal libro bianco sulle politiche sociali.

I dati demografici, come pure quelli degli studi sul fabbisogno, vanno comunque collocati in un quadro coerente con gli obiettivi del processo di Lisbona in ambito europeo. Questo impone il raggiungimento entro il 2010 di importanti obiettivi di mobilitazione della forza lavoro già residente, nazionale e straniera, tramite l'aumento del tasso di occupazione, del tasso di attività, la riduzione del tasso di disoccupazione e l'allungamento della durata della vita lavorativa.

Principali indicatori del mercato del lavoro italiano, per sesso – Maschi e femmine (in percentuale)

	Tasso di attività		Tasso occupazione		Tasso di disoccupazione		
	15-64 anni	15-24 anni	15-64 anni	15-24 anni	Totale	15-24 anni	di lunga durata
1997	57,9	37,4	51,0	24,7	11,7	34,0	6,7
1998	58,7	38,0	51,7	25,2	11,8	33,8	6,9
1999	59,3	37,5	52,5	25,2	11,4	32,9	6,9
2000	59,9	37,7	53,5	26,0	10,6	31,1	6,5
2001	60,4	36,0	54,6	25,9	9,5	28,2	5,9
2002	61,0	35,0	55,4	25,5	9,0	27,2	5,3
2003	61,4	34,2	56,0	24,9	8,7	27,1	5,0

Fonte: Istat

Forze di lavoro per condizione e sesso - Maschi e femmine (migliaia di unità)

	Forze di lavoro		Occupati		Persone in cerca di occupazione	
	Valori assoluti	Var % rispetto al corrispon-dente periodo dell'anno precedente	Valori assoluti	Var % rispetto al corrispon-dente periodo dell'anno precedente	Valori assoluti	Var % rispetto al corrispon-dente periodo dell'anno precedente
1997	22.895	0,5	20.207	0,4	2.688	1,3
1998	23.180	1,2	20.435	1,1	2.745	2,1
1999	23.361	0,8	20.692	1,3	2.669	-2,7
2000	23.575	0,9	21.080	1,9	2.495	-6,5
2001	23.781	0,9	21.514	2,1	2.267	-9,1
2002	23.993	0,9	21.829	1,5	2.163	-4,6
2003	24.150	0,7	22.054	1,0	2.096	-3,1

Fonte: Istat

Occupati dipendenti per settore di attività economica (migliaia di unità)

	Agricol-tura	Industria In senso stretto	Costru-zioni	Totale Industria	Altri Servizi	Com-mercio	Totale Servizi	Totale Occupati dipendenti
1997	472	4.231	964	5.195	7.342	1.364	8.706	14.372
1998	465	4.317	931	5.247	7.444	1.393	8.837	14.549
1999	449	4.305	948	5.253	7.624	1.498	9.121	14.823
2000	451	4.275	984	5.259	7.828	1.593	9.420	15.131
2001	464	4.271	1.040	5.311	8.106	1.635	9.742	15.517
2002	462	4.310	1.084	5.394	8.270	1.723	9.993	15.849
2003	452	4.329	1.135	5.465	8.341	1.788	10.129	16.046

Fonte: Istat

Le valutazioni dell'impatto dell'invecchiamento e della denatalità non vanno prese sic et simpliciter come fabbisogni di manodopera straniera. Gran parte della mancanza di disponibilità di manodopera dei prossimi decenni verrà colmato con l'ingresso nella forza lavoro occupata di persone già residenti in Italia. La parte residua invece rappresenta la domanda strutturale di nuovi lavoratori stranieri. Vi è comunque un obbligo di prudenza nel valutare questi dati, per almeno tre ragioni:

- l'aleatorietà delle previsioni demografiche ed economiche potrebbe spingere a sopravvalutare i fabbisogni;
- i picchi congiunturali vanno gestiti con ingressi temporanei come il lavoro stagionale e non con ingressi più stabili;

- l'allargamento implicherà che, quando verranno meno i periodi transitori, una parte del fabbisogno di lavoratori verrà soddisfatto dai lavoratori comunitari non soggetti ad autorizzazione per l'ingresso per lavoro. Ciò avverrà in misura probabilmente contenuta fino a che i nuovi paesi membri saranno solo i dieci ammessi nel 2004, ma in misura maggiore quando si aggiungeranno anche Romania e Bulgaria, verosimilmente nel 2007.

La possibilità di emanare nell'anno più di un decreto di programmazione dei flussi consente di attuare gli interventi correttivi che eventualmente si rendessero necessari. Ciò suggerisce l'opportunità di quantificare, in un primo tempo, le quote flussi secondo una lettura prudenziale dei diversi indicatori e soprattutto delle richieste provenienti dalle organizzazioni datoriali. L'eventuale necessità di aggiustamenti successivi sarà rilevabile verificando l'adeguatezza delle quote inizialmente programmate attraverso l'esame delle rispettive velocità di copertura.

Si è già messa in evidenza l'importanza dell'art. 23 del TU - d.lgvo 286/1998.

Tale disposizione consente, in prospettiva, una selezione anche qualitativa delle specifiche tipologie professionali, rispetto alle diverse esigenze di manodopera e alle diverse situazioni del mercato del lavoro locale[1].

In questo ambito, l'Amministrazione del Lavoro, al fine di sviluppare e favorire ulteriormente tale istituto, intraprenderà un'azione di monitoraggio dell'attività formativa, dei suoi risultati in termini di inserimento occupazionale e dei connessi processi di integrazione.

La conoscenza delle modalità di inserimento lavorativo degli stranieri nell'economia italiana, permette infatti di coglierne meglio le caratteristiche e programmare gli orientamenti futuri della programmazione dei flussi tramite le quote.

Al fine di rafforzare l'approccio qualitativo del sistema di determinazione dei flussi di ingresso di lavoratori stranieri, sono in corso di definizione due decreti, uno relativo all'estendibilità del ricorso ai tirocini formativi e di orientamento per i cittadini extracomunitari (ai sensi dell'art. 8 del D.M. 142/98) ed uno che fissa le modalità di predisposizione, svolgimento e valutazione dei programmi di formazione e di istruzione da effettuarsi nei paesi di origine (ai sensi dell'art. 23, comma 1 del testo unico e dell'art. 34 del Regolamento di attuazione).

La presenza straniera in Italia ha continuato a crescere negli ultimi trent'anni, superando i due milioni di permessi di soggiorno nel 2003. La forte riduzione del tasso di disoccupazione dal 1998 ad oggi (dall'11,8 all'8,3% di luglio 2003) e l'aumento del tasso di occupazione e di attività (rispettivamente dal 51,7% al 56,4% e dal 58,7% al 61,6%), ha favorito l'ingresso nel mercato del lavoro di quote crescenti di lavoratori immigrati. Rimane difficile stabilire quanti stranieri facciano parte della forza lavoro a causa del fenomeno del lavoro nero, ma grazie all'analisi dei dati INAIL sappiamo che l'11,5% delle nuove assunzioni del 2002 riguardavano immigrati (contro il 9,9% dell'anno precedente), ed il 9,9% delle cessazioni (contro l'8,8% l'anno precedente). La diffusione degli stranieri nel mercato del lavoro è più veloce nelle regioni nelle quali il tasso di disoccupazione è particolarmente basso ed inferiore al 4%. Nel Trentino Alto Adige il 30% dei nuovi assunti sono stranieri, a fronte di un tasso di disoccupazione al 2,6%; in Friuli Venezia Giulia i tassi sono rispettivamente del 18,4% e 3,7%, in Umbria del 16,2% e 5,7%, in Veneto del 15,9% e del 3,4% ed in Lombardia del 15,3% e 3,8%. Analogamente tutte le regioni in cui il tasso di disoccupazione complessivo è superiore al 10%, hanno una proporzione di assunti stranieri inferiore alla media nazionale di oltre la metà e generalmente inferiore al 5%. L'incidenza dei permessi legati al lavoro cresce grazie alla regolarizzazione e sfiora, secondo i dati preliminari a fine agosto 2003, il 65% del numero di permessi validi.

[1] Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali intende, anche alla luce dei risultati dei progetti pilota realizzati in Tunisia, Sri Lanka e Moldavia, promuovere e valorizzare ulteriormente le attività di formazione all'estero quale strumento di incontro tra domanda e offerta di lavoro e misura di accompagnamento all'integrazione socio-lavorativa.

Assunzioni di stranieri e disoccupazione complessiva nelle regioni italiane nel 2002

	% di stranieri nelle assunzioni	Tasso di disoccupazione
Trentino	30,2	2,6
Friuli VG	18,4	3,7
Umbria	16,2	5,7
Veneto	15,9	3,4
Lombardia	15,3	3,8
Emilia Romagna	14,8	3,3
Marche	14,0	4,4
Toscana	13,0	4,8
Piemonte	11,8	5,1
Abruzzo	10,8	6,2
Valle d'Aosta	10,4	3,6
Liguria	9,9	6,4
Lazio	7,1	8,6
Molise	5,3	12,6
Basilicata	4,4	15,3
Sicilia	4,4	20,1
Puglia	3,3	14,0
Calabria	3,2	24,6
Campania	3,1	21,1
Sardegna	1,9	18,5
Italia	11,5	9,0

Fonti: elaborazioni Venetolavoro su dati Istat e INAIL

Flussi occupazionali di lavoratori non comunitari in Italia e disoccupazione complessiva (italiani e stranieri) nel 2001-2002

	Valore assoluto				In percentuale				Tasso di disoccupazione totale	
	2001		2002		2001		2002			
	Assunzioni stranieri	Cessazioni stranieri	Assunzioni stranieri	Cessazioni stranieri	Assunzioni stranieri	Cessazioni stranieri	Assunzioni stranieri	Cessazioni stranieri	2001	2002
Nord	318488	255426	413729	334686	13,4	11,8	15,8	13,9	4	3,9
Nord-Ovest	138157	110934	187186	146451	11,6	10,1	14,0	11,9		
Nord-Est	180331	144492	226543	188235	15,2	13,4	17,7	15,9		
Centro	99923	82030	123035	102889	9,5	8,5	10,2	9,2	7,4	6,6
Sud e isole	48983	41400	62833	52805	3,7	3,5	4,0	3,7	19,4	18,4
Sud	35288	29753	45910	38109	3,7	3,5	4,0	3,7		
Isole	13695	11647	16923	14696	3,7	3,5	3,8	3,6		
Totale naz.	496861	398475	659847	519625	9,9	8,8	11,5	9,9	9,5	9,0

Fonte: elaborazione su dati Inail, INAIL-ISMU e Istat

Sul tasso di disoccupazione degli stranieri non si dispone di cifre attendibili. I dati del collocamento non sono sufficientemente aggiornati per riflettere le condizioni reali del mercato, mentre i dati dei permessi di soggiorno, spesso usati per sostenere che la disoccupazione degli

stranieri è particolarmente bassa, riflettono solo le situazioni legate al momento del rilascio e non necessariamente nel periodo successivo.

Sarebbe opportuno che l'Istat introduca nella sua rilevazione trimestrale delle forze di lavoro una sezione specificamente dedicata agli stranieri per valutare il tasso di occupazione, di attività e di disoccupazione degli stranieri in Italia, possibilmente suddiviso per le nazionalità maggiormente presenti. Se nel passato l'esiguità della popolazione straniera poteva non giustificare tale rilevazione e si prestava ad elevati margini di errore statistico, oggi, dopo la regolarizzazione, la situazione è cambiata. *Si rileva che, secondo i dati INAIL elaborati dalla Caritas, la quota di stranieri sulle nuove assunzioni avvenute in Italia è salita nel 2003 al 16,3% rispetto all'11,5% del 2002. Tuttavia tale aumento risente in maniera significativa dell'emersione di lavoro nero straniero avvenuta con la registrazione nel 2003 dei lavoratori regolarizzati in seguito all'adozione della legge 186/2002.* L'Italia è l'unico paese tra i 15 membri dell'UE a non disporre del dato sulla disoccupazione degli stranieri. Si tratta inoltre di un dato importante per l'elaborazione di politiche del lavoro in merito, oltre che per la definizione del livello numerico delle quote d'ingresso di lavoratori extracomunitari provenienti dall'estero.

Per quanto riguarda le professioni degli stranieri, si può fare riferimento alle cifre provenienti dagli archivi INAIL sulle assunzioni e alla già citata indagine Unioncamere Excelsior sulle richieste degli imprenditori (che non coprono adeguatamente né il settore agricolo né la domanda delle famiglie per collaborazione domestica). Nel 2000, secondo i dati INAIL, metà dei lavoratori stranieri, di cui si era determinato il settore lavorativo, erano impiegati nei servizi, un terzo nell'industria e un sesto nell'agricoltura.

Il lavoro degli immigrati secondo i permessi di soggiorno (Permessi di soggiorno – motivi)

	In valore assoluto			In %		
	2001	**2002**	**2003**	**2001**	**2002**	**2003**
Lavoro subordinato (anche stagionale)	694860	718905	1328912	51,0	47,5	60,6
Lavoro autonomo/motivi commerciali	89260	108615	120834	6,6	7,2	5,5
Altri legati al lavoro	21174	15088	9509	1,6	1,0	0,4
Totale permessi basati sul lavoro	**805294**	**842608**	**1459255**	**59,1**	**55,7**	**66,5**
Motivi familiari	393865	472240	532670	28,9	31,2	24,3
Motivi di studio	30790	43058	43596	2,3	2,8	2,0
Motivi religiosi	48898	54128	54146	3,6	3,6	2,5
Asilo politico	5152	6303	6738	0,4	0,4	0,3
Richiesta asilo politico	5166	10399	10550	0,4	0,7	0,5
Altro	73465	83588	87044	5,4	5,5	4,0
Totale	**1.362.630**	**1.512.324**	**2.193.999**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'interno

Incidenza e distribuzione delle assunzioni di immigrati nei principali settori economici

	Distribuzione % degli assunti stranieri tra i vari settori (2001)
Agricoltura	12,1
Industria e costruzioni	30,5
Edilizia	9,9
Industria manifatturiera	20,6
Servizi	57,4
Alberghi e ristoranti	17,6
Commercio	5,1
Trasporti	4,3
Attività immobiliari/pulizie	8,7
Altri servizi	21,7

Fonte: ISMU su dati INAIL.

1.4) Allargamento e libera circolazione dei lavoratori dei dieci nuovi paesi membri della UE

Il 1° maggio 2004 dieci nuovi paesi sono diventati membri dell'Unione europea.

In applicazione delle disposizioni del Trattato di adesione, ai cittadini della Repubblica Ceca, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica Slovacca, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica di Ungheria, si applica dalla data del 1° maggio 2004 il diritto "generale" relativo alla libertà di circolazione ed al soggiorno dei cittadini comunitari per motivi diversi dal lavoro, al diritto di stabilimento ed alla disciplina in tema di libera prestazione di servizi.

Per quanto riguarda invece l'accesso al mercato del lavoro subordinato, il Trattato di adesione ed i relativi atti allegati hanno previsto la possibilità per i Paesi già membri di far ricorso ad un regime transitorio, applicabile fino ad un massimo di sette anni, con decorrenza dalla predetta data di ingresso dei nuovi Paesi membri, prima di pervenire alla piena libertà di movimento ed insediamento dei lavoratori provenienti da questi paesi.

E' stato in particolare previsto che il regime transitorio rispondesse alla formula che l'esecutivo comunitario ha definito del "2 + 3 + 2", secondo la quale:

1. nel primo biennio (2004-2006), la disciplina comunitaria vigente in materia di libera circolazione dei lavoratori non trova applicazione, ferma restando la possibilità per qualsiasi stato già membro di applicare un regime più favorevole ai nuovi paesi membri; in questo biennio sono in vigore esclusivamente le misure di carattere nazionale o contenute in eventuali accordi bilaterali e ciascuno dei vecchi Stati membri è libero di decidere il grado di apertura dei propri mercati del lavoro ai lavoratori provenienti dai nuovi Stati membri;
2. per il secondo triennio (2006-2009), i paesi membri possono chiedere una deroga; nel 2006 la Commissione europea valuterà in un rapporto i risultati delle misure transitorie del primo biennio e gli Stati che le hanno applicate dovranno notificare se intendono continuare ad avvalersene; in assenza di comunicazioni entrerà pienamente in vigore la libertà di movimento delle persone anche a scopo lavorativo;
3. nel terzo biennio (2009-2011) si prevede che i vecchi Stati membri, che hanno applicato nei precedenti cinque anni misure transitorie, possano chiedere ulteriori prolungamenti del periodo transitorio per un massimo di due anni soltanto qualora si verifichino gravi perturbazioni del mercato del lavoro, ovvero vi sia una minaccia in tal senso; anche nel 2009, in assenza di comunicazione contraria, si applicherà la piena libertà di movimento per i lavoratori.

Le fasi transitorie di restrizione alla libera circolazione si applicano solo ai lavoratori subordinati e non ai prestatori di servizi o alla circolazione per motivi diversi dal lavoro.

Inoltre Malta e Cipro sono esentati dalla fase di transizione e godono di immediata libertà di circolazione. Malta è autorizzata all'utilizzo di misure restrittive della libera circolazione verso il proprio mercato del lavoro, qualora vi fosse il timore di perturbazioni al mercato del lavoro interno.

Durante il periodo transitorio, in tutte le ipotesi in cui sia stata sospesa l'applicazione degli articoli da 1 a 6 del regolamento (CEE) n. 1612/68, che disciplinano l'accesso al mercato del lavoro subordinato all'interno dell'UE, deve comunque essere applicato il "principio di preferenza".

Tale principio comporta che, nell'accesso al mercato del lavoro interno, si debbano privilegiare i cittadini provenienti dai nuovi Stati membri rispetto a quelli provenienti da paesi non aderenti all'Unione. Questi ultimi non potranno essere fatti oggetto di trattamenti più favorevoli di quelli riservati ai cittadini dei nuovi paesi membri.

Tale principio di preferenza - valido anche nel caso in cui sia il cittadino di un attuale Stato membro a recarsi per motivi di lavoro in un nuovo Stato membro - implica la necessità di predisporre dispositivi che rendano effettiva tale priorità. In particolare, ciascuno Stato membro deve applicare meccanismi adeguati di verifica della disponibilità di manodopera proveniente dai nuovi Stati aderenti all'Unione, onde favorirla nell'accesso al lavoro rispetto alla manodopera proveniente da Stati terzi.

Una clausola di salvaguardia generale (art. 37 dell'Atto di adesione) prevede che, entro un periodo massimo di tre anni dalla data di adesione, in caso di difficoltà gravi di un settore dell'attività economica suscettibili di protrarsi nel tempo e che possano comportare rischi gravi per il tenore di vita e il livello dell'occupazione in una data regione o per una data professione, ciascuno degli Stati membri dell'Unione potrà chiedere di essere autorizzato ad adottare misure di salvaguardia che consentano di ristabilire la situazione. Sarà la Commissione ad esaminare la richiesta e stabilire, con procedura d'urgenza, anche in deroga alle norme del TCE ed all'Atto di adesione, le misure che ritiene necessarie, precisandone le condizioni e le modalità di applicazione.

La decisione definitiva sarà presa dal Consiglio europeo entro sei settimane dalla domanda.

Il Consiglio europeo ha inoltre previsto che i Paesi che avessero deciso di avvalersi della facoltà di attivare il periodo transitorio, dovranno comunque mantenere le condizioni per l'accesso al proprio mercato del lavoro, invariate o renderle più favorevoli - ma non più restrittive - di quanto non fossero al momento della firma dei trattati di adesione , il 16 aprile 2003 (clausola di standstill).

La Commissione europea ha raccomandato agli Stati membri di rinunciare ai periodi transitori, ma la maggioranza degli Stati ha però deciso non rinunciarvi, riservandosi di valutare ulteriori decisioni dopo i primi due anni.

L'Italia ha scelto di usufruire del regime transitorio ed in data 20 aprile 2004 è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la "Programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori cittadini dei nuovi Paesi membri della UE per l'anno 2004".

I DPCM del 2004 autorizzano l'ingresso in Italia, per motivi di lavoro subordinato, di lavoratori cittadini provenienti da otto dei nuovi Stati membri dell'UE (per Cipro e Malta non si applica alcun limite), fino ad un massimo di 36.000 unità . I decreti in sostanza estendono ai lavoratori degli otto Paesi interessati, un sistema analogo alla programmazione dei flussi di ingresso previsto dalla normativa, vigente in ambito nazionale, del T.U. sull'immigrazione di cui al D.Lgs.286/98, ma gestito separatamente e in maniera più favorevole.

L'Italia, quindi, nel valutare l'opportunità di avvalersi o meno del periodo transitorio, ha tenuto conto degli scenari relativi all'evoluzione del potenziale migratorio dei paesi in via di adesione, analizzando sia le prospettive demografiche di queste aree, sia i fattori di natura economica, ed in particolare le prospettive di crescita e le condizioni del mercato del lavoro dei paesi di origine rispetto a quelli di destinazione.

Le prospettive di crescita dei paesi nuovi aderenti, infatti, rimangono buone nonostante il recente rallentamento dell'economia mondiale, ma invece, permangono seri problemi sul fronte del mercato del lavoro dove la disoccupazione rimane elevata in molti paesi, a cominciare dalla Polonia.

La scelta di avvalersi del regime transitorio, quindi di un sistema progressivo e non di immediata piena libera circolazione per motivi di lavoro dei cittadini dei Paesi di nuova adesione – del resto in linea con le scelte compiute da altri 11 Stati già membri (con esclusione di Regno Unito, Irlanda e Svezia) – è stata principalmente determinata dalla necessità di verificare la capacità di assorbimento da parte del mercato del lavoro nazionale dei flussi di manodopera provenienti dai nuovi Stati membri.

Il provvedimento adottato introduce un meccanismo che consente e rende, allo stesso tempo, necessario monitorare e verificare i flussi di ingresso per motivi di lavoro subordinato dei cittadini

dei nuovi Paesi membri, ponendoli ad esempio in relazione al complesso delle domande/aspettative rilevate, sia su scala nazionale che europea, alla capacità di assorbimento da parte del mercato nazionale, ovvero anche agli ingressi nel Paese per motivi diversi dal lavoro subordinato; ciò al fine di poter disporre di dati sulla cui base stimare le dimensioni complessive del fenomeno atteso per gli anni successivi al 2004 ed adottare gli opportuni provvedimenti. Il monitoraggio dovrà riguardare tutte le forme di ingresso che possono dar luogo ad attività lavorativa, anche se non sottoposte a limitazioni numeriche nel caso degli otto nuovi membri, come il lavoro autonomo ed i ricongiungimenti familiari.

Indicatori economici e migratori dei nuovi membri dell'Unione europea

	Popolazione 2000 (in migliaia, ONU)	Pil totale in miliardi di euro PPP 2001 (Comm europea)	Pil pro capita in % della media UE 2001 (Comm europea)	Crescita PIL media 1997-2001 (Comm europea)	Tasso di disoccupazione 2002 (Eurostat)	Stock di emigranti presenti nell'UE nel 2001	Stock di emigranti presenti in Italia, al 31-12-2003 (Minint)
Polonia	38671	355,5	40	4,2	19,9	492.827	65.847
Rep. Ceca	10269	136,0	57	1,1	7,3	61.514	4.311
Ungheria	10012	121,3	51	4,5	5,8	96.064	4.840
Slovacchia	5391	59,7	48	3,3	18,5	35.579	4.807
Lituania	3501	30,3	38	3,6	13,6	17.332	1.565
Lettonia	2373	18,1	33	6,1	12,3	11.758	923
Slovenia	1990	31,9	69	4,2	6,4	41.538	4.377
Estonia	1367	13,4	42	5,2	10,3	17.703	555
Cipro	783	14,1	80	4,2	3,3		171
Malta	389	4,6	55	3,4	6,9		858
Totale 10 cand.	74746				13,7	1.101.004	88.254
Romania	22480	132,2	25	-1,0	8,5	249.630	239.426
Bulgaria	8099	51,5	28	2,0	17,8	77.059	17.080

Prospettive demografiche dei paesi aderenti e candidati

	Popolazione (in migliaia)		Variazione popolazione	Tasso di fertilità	Popolazione oltre i 65 anni (%)	
	2000	2020	%	2000-05	2000	2020
Polonia	38671	37840	-2,1	1,26	12,1	17,6
Rep. Ceca	10269	9957	-3,0	1,16	13,8	21,3
Ungheria	10012	9091	-9,2	1,20	14,6	19,7
Slovacchia	5391	5428	0,7	1,28	11,3	16,1
Lituania	3501	3131	-10,6	1,25	14,0	17,3
Lettonia	2373	1962	-17,3	1,10	15,1	19,5
Slovenia	1990	1897	-4,7	1,14	13,9	21,5
Estonia	1367	1089	-20,3	1,22	15,1	19,7
Cipro	783	879	12,3	1,90	11,5	16,5
Malta	389	416	6,9	1,77	12,4	20,2
Totale 10 cand.	74746	71690	-4,1			
Romania	22480	21255	-5,4	1,32	13,4	16,3
Bulgaria	8099	6882	-15,0	1,10	16,1	19,4
Italia	57536	54264	-5,7	1,23	18,1	23,7

Fonte: United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2002 Revision and World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, http://esa.un.org/unpp, 23 June 2003; 3:47:32 AM.

La presenza in Italia dai paesi aderenti e candidati in base ai permessi di soggiorno (1991-2003)

	31/12/91	31/12/95	1/1/97	1/1/99	1/1/00	1/1/01	1/1/02	1/1/03	1/1/04	Ricongiung. familiari, visti 2003
Polonia	12.139	13.955	23.163	23.258	29.478	31.372	30.658	35.077	65.847	270
Rep. Ceca			4.866	3.122	3.429	3.521	3.315	3.770	4.311	18
Ungheria		2.815	3.428	3.625	3.690	4.182	3.745	4.075	4.840	21
Slovacchia			2.489	1.913	2.087	2.852	2.706	3.644	4.805	15
Lituania			317	378	450	582	672	858	1.565	13
Lettonia			187	264	333	431	715	658	923	7
Slovenia			3.575	3.476	3.720	3.808	3.727	3.802	4.377	20
Estonia			181	204	226	263	257	362	555	7
Cipro			153	152	166	177	147	179	171	0
Malta			751	793	794	795	736	836	858	4
Totale 10 aderenti			39.110	37.185	44.373	47.983	46.678	53.261	88.252	375
Romania	8.250	14.212	26.894	33.777	61.212	68.929	75.377	95.834	239.426	2.791
Bulgaria	2.530	3.256	4.435	5.278	7.378	7.514	7.788	8.552	17.080	194

Fonte: Ministero dell'interno per i permessi di soggiorno e Ministero degli esteri per i visti

Presenza regolare e irregolare in Italia evidenziata dalle regolarizzazioni del 1998 e del 2002

	Regolarizzazione 1998				Regolarizzazione 2002			
	Permessi di soggiorno regolari al 1-1-1998 (ISTAT)	Domande di regolarizza zione presentate nel 1998 (Min. Interno)	Domande di regolarizza zione in % dei permessi di soggiorno regolari	Domande di regolarizza zione in % del numero totale di domande presentate	Permessi di soggiorno regolari al 1-1-2002 (MinInt)	Domande di regolarizza zione presentate nel 2002 (Min. Interno)	Domande di regolarizza zione in % dei permessi di soggiorno regolari	Domande di regolarizza zione in % del numero totale di domande presentate
Polonia	22.938	5.746	25,1	2,3	30658	34173	111,5	4,9
Slovenia	3.469	65	1,9	0,0	3727	497	13,3	0,1
Ungheria	3.318	220	6,6	0,1	3745	1101	29,4	0,2
Rep. Ceca	2.868	202	7,0	0,1	3527	753	21,3	0,1
Slovacchia	1.389	174	12,5	0,1	2881	1474	51,2	0,2
Malta	751	8	1,1	0,0	746	12	1,6	0,0
Lituania	346	34	9,8	0,0	672	612	91,1	0,1
Lettonia	228	29	12,7	0,0	515	224	43,5	0,0
Estonia	158	38	24,1	0,0	257	176	68,5	0,0
Cipro	137	3	2,2	0,0	147	3	2,0	0,0
Totale	35602	6519	18,3	2,6	46875	39025	83,3	5,6
Romania	28.796	26.719	92,8	10,6	75377	143500	190,4	20,5
Bulgaria	4.832	1.749	36,2	0,7	7788	9020	115,8	1,3
Turchia	4364	500	11,5	0,2		1998		0,3
Albania	72.551	48.446	66,8	19,3	144120	54918	38,1	7,8
Jugoslavia	31.673	3.021	9,5	1,2	36614	6681	18,2	1,0
Macedonia	14.199	2.772	19,5	1,1	23142	5817	25,1	0,8
Croazia	15.223	691	4,5	0,3	15482	4217	27,2	0,6
Bosnia	8.928	1.188	13,3	0,5	11239	2717	24,2	0,4
Tot ex Jugosl+Al	142574	56118	39,4	22,4	230597	74350	32,2	10,6
Totale 18 paesi	216168	91605	42,4	36,5	360637	267893	74,3	38,2
Tot. stranieri sog	1.022.896	250.966	24,5	100	1362630	701.464	51,5	100,0

Fonti: ISTAT e Ministero dell'interno

1.5) Le funzioni e gli obiettivi delle diverse tipologie di quote programmate di lavoratori non comunitari

Per effetto delle innovazioni introdotte dalla L. n. 189/2002, la tipologia delle quote di ingresso è ampliata. L'art. 21, comma 1, del TU - d.lgvo 286/1998, prevede, infatti, la possibilità di stabilire quote di ingresso riservate ai lavoratori stranieri di origine italiana.

La disposizione ha trovato una prima applicazione con i DPCM del 15.10.2002 (di programmazione transitoria per l'anno 2002) e del 6.6.2003 (riferito all'anno 2003), i quali hanno riservato ai cittadini argentini di origine italiana rispettivamente n. 4.000 e n. 200 ingressi. Le suddette quote sono state utilizzate soltanto in minima parte.

La quota per lavoro stagionale dovrà essere determinata tenendo conto che, con l'entrata in vigore del regolamento d'attuazione della legge, in corso di emanazione, diverrà operativa la disposizione di cui all'art. 5, comma 3 ter, TU - d.lgvo 286/1998. Il suo testo attuale, modificato dalla L. n. 189/2002, consente di rilasciare un permesso triennale per lavoro stagionale; il regolamento in corso di emanazione prevede che detto permesso venga concesso previa autorizzazione al lavoro rilasciata a valere sulla quota flussi per l'anno in corso. Per gli anni successivi al primo, il permesso, a condizione che il lavoratore non comunitario osservi puntualmente i termini per l'uscita dal territorio nazionale ed il successivo reingresso, mantiene efficacia. Conseguentemente sarà necessario tener conto dei permessi triennali rilasciati ed in corso di validità, all'atto della determinazione delle quote di ingresso per lavoro stagionale nei due anni successivi a quello del loro rilascio.

La programmazione dei flussi per lavoro subordinato non stagionale implica anche la scelta della quota degli ingressi da riservare ai lavoratori provenienti dai paesi che hanno concluso con l'Italia accordi di collaborazione in materia migratoria che, come già rilevato, assumono un'importanza fondamentale e che si intende in particolar modo valorizzare.

L'immigrazione clandestina, quantunque ridimensionata nel corso degli ultimi anni, presenta infatti potenzialità di crescita futura che impongono un'attenzione costante.

Per contenere la spinta migratoria illegale dei cittadini di numerosi Paesi terzi, in provenienza soprattutto dall'Africa sub-sahariana e centrale, è necessario instaurare con i Governi dei diversi Paesi di origine o di transito rapporti proficui di collaborazione che presuppongono l'offerta di contropartite adeguate.

La collaborazione di tali Governi è, sotto il profilo strategico, fondamentale e decisiva per arginare l'afflusso di clandestini; la concessione di quote privilegiate di ingresso in favore di Paesi che collaborano, rappresenta strumento di importanza fondamentale per conseguire la collaborazione auspicata.

I paesi di origine dei flussi d'immigrati, infatti, in assenza di una qualche forma di incentivo, tendono a favorire l'emigrazione, anche quella clandestina, sia per alleggerire la situazione nazionale della disoccupazione, sia per assicurarsi le rimesse degli emigrati.

La programmazione dei flussi d'immigrazione consente di disporre di tutte le informazioni utili sulla destinazione del viaggio e sulle modalità di inserimento del lavoratore straniero nel mercato del lavoro. Il migrante, anche se deve attendere un tempo più lungo per la sua partenza, accede però ad un circuito legale, che non solo gli offre un viaggio con destinazione certa e garantita, ma anche un'opportunità di lavoro legale, senza dover essere sfruttato prima dal trafficante e poi dal datore di lavoro in nero.

La predisposizione di quote riservate ha rappresentato un utile strumento per assicurare un quadro di effettiva collaborazione con i Paesi firmatari degli accordi di riammissione. Va peraltro considerato che il sistematico ricorso alle quote riservate, comporta anche degli inconvenienti, consistenti nella frammentazione delle quote e nell'introduzione di un fattore di rigidità. Tali inconvenienti rendono più macchinosa la gestione del meccanismo delle quote e sovente sono all'origine di un utilizzo incompleto delle stesse. Senza mettere in discussione l'uso di quote

privilegiate, sembra opportuno individuare misure alternative a favore di alcuni dei paesi che garantiscono una collaborazione attiva, offrendo altre contropartite, che siano idonee a supportare adeguatamente l'indispensabile apporto dei paesi d'origine. Il sistema delle quote nazionali riservate si deve misurare inoltre con la necessità di riconoscere una forma di preferenza ai nuovi paesi membri dell'UE, durante la fase transitoria.

Dovrà essere pienamente utilizzata la possibilità di impiegare, come strumento preferenziale, il permesso per lavoro pluristagionale, che richiede un visto indipendente per ogni stagione ma necessaria una sola autorizzazione al lavoro per il triennio.

Andrà inoltre valorizzata l'opzione, già sperimentata con successo, di destinare una parte di ingressi per lavoro subordinato a lavoratori con qualifica di dirigente o comunque a personale altamente qualificato. Tale scelta risponde all'esigenza di soddisfare il fabbisogno di manodopera straniera con elevata professionalità.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali svolgerà inoltre ogni azione possibile al fine di favorire un equilibrata distribuzione sul territorio italiano dei lavoratori entrati con le quote privilegiate.

In conclusione, la programmazione dei flussi dovrà tenere conto in primo luogo della situazione del mercato del lavoro nazionale ed europeo, in secondo luogo, dell'offerta proveniente dai paesi comunitari di nuova adesione, in terzo luogo dell'offerta dei lavoratori provenienti da paesi non dell'Unione, che avranno stipulato con l'Italia accordi che prevedono quote privilegiate di ammissione ed, infine, dell'offerta dei lavoratori non dell'Unione ove non sono previste quote preferenziali.

La programmazione dei flussi in Italia 2002-2004

		Quote 2002	Quote 2003	Quote 2004
Quote privilegiate da paesi a forte pressione migratoria	Albania	3.000	1.000	3.000
	Marocco	2.000	500	2.500
	Tunisia	2.000	600	3.000
	Egitto	1.000	300	1.500
	Nigeria	500	200	2.000
	Moldavia	500	200	1.500
	Sri Lanka	1.000	500	1.500
	Bangladesh		300	1.500
	Pakistan			1.000
	Altri			2.500
	Totale	*10.000*	*3.600*	*20.000*
Quote per lavoratori di origine italiana di Argentina, Uruguay e Venezuela		4.000	200	400
Rapporti di lavoro subordinato	Di cui dirigenti	500	500	500
	Di cui non stagionali	0	5.900	6.100
	Di cui stagionali	60.000	68.500	50.000
	Totale	*60.500*	*74.900*	*56.600*
Lavoro autonomo		*5.000*	*800*	*2.500*
Totale		***79.500***	***79.500***	***79.500***

1.6) Accordi bilaterali in materia di lavoro

Gli accordi bilaterali in materia di lavoro contribuiscono a rendere più ordinati i flussi migratori, a combattere l'immigrazione illegale, a sviluppare politiche volte alla gestione dei lavoratori immigranti e, quindi, alla creazione di dinamiche vantaggiose.

Ad oggi l'Italia ha firmato due Accordi bilaterali sul lavoro stagionale con l'Albania (nel 1997) e con la Tunisia (nel 2000). L'Accordo con la Tunisia, tuttavia, non è ancora entrato formalmente in vigore per il mancato perfezionamento delle procedure di ratifica da parte tunisina.

L'Italia ha inoltre firmato un accordo con la Moldavia che riguarda sia i lavoratori autonomi che i subordinati, stagionali e non. Questo accordo è anche il primo ad essere siglato dall'entrata in vigore della legge Bossi-Fini: recepisce quindi gli elementi di riforma della disciplina degli accessi per motivi di lavoro introdotti dalla nuova norma.

Oltre ad implementare il numero di accordi già sottoscritti, si rende opportuno, in prospettiva, rivederli alla luce delle nuove disposizioni di legge, e renderli uniformi e coerenti.

E' necessario inoltre aprire una nuova fase, nella quale valorizzare maggiormente il ruolo della formazione nei paesi di origine dei lavoratori che intendono poi fare ingresso nel nostro paese.

In particolare, è necessario promuovere nuove intese con tutti i paesi firmatari di accordi di riammissione interessati da flussi migratori in Italia, e rispondere con tempestività alle necessità di manodopera del nostro mercato interno e favorire così l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tale intento sarà perseguito attraverso: la formazione, professionale e linguistica, nei paesi di origine; il conseguente diritto di prelazione (ai sensi del già citato art. 23 della L. n. 189/2002) per coloro che hanno seguito tali corsi; la possibilità per i datori di lavoro italiani di selezionare i lavoratori utilizzando le agenzie di collocamento locali governative; la promozione di intese tra le associazioni datoriali italiane e le agenzie di collocamento, nonché attraverso lo scambio di informazioni relative al fabbisogno interno e alle risorse umane.

1.7) Lotta al lavoro nero degli stranieri

1.7.1) Regolarizzazione ed emersione

Il Governo, con la legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" e con il decreto-legge 9 settembre 2002 n. 195 e legge di conversione 9 ottobre 2002, n. 222 recante "Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari", ha adottato un procedimento di regolarizzazione che ha interessato 705.172 lavoratori stranieri residenti sul territorio italiano. I provvedimenti hanno fornito una risposta concreta all'esigenza di far emergere dall'irregolarità i lavoratori immigrati, nonché le imprese e le famiglie che li avevano alle proprie dipendenze. Le domande di regolarizzazione sono state accolte fino all'11 novembre 2002 ed hanno interessato colf e badanti e, in percentuale leggermente maggiore, stranieri con altre posizioni di lavoro dipendente, mostrando chiaramente le dimensioni della situazione di irregolarità occupazionale della popolazione immigrata nel nostro paese.

Il procedimento, che si è concluso il 31/12/2003, prevede il nulla osta al rilascio del permesso di soggiorno da parte della Questura e la successiva convocazione delle parti presso uno sportello polifunzionale della Prefettura. Qui il datore di lavoro e il lavoratore hanno svolto, per la prima volta in un'unica sede, tutte le pratiche relative alla regolarizzazione: attribuzione del codice fiscale, sistemazione della posizione contributiva, firma del contratto di lavoro e quindi rilascio del permesso di soggiorno. Al fine di semplificare quanto più possibile la procedura di regolarizzazione, gli Sportelli polifunzionali si sono avvalsi della presenza simultanea di rappresentanti della Prefettura, della Questura, dell'Ufficio del Lavoro, delle Poste Italiane, dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS.

1.7.2) Controlli su datori di lavoro e sui loro dipendenti. Sanzioni nella fase successiva al provvedimento di regolarizzazione

Il decreto legislativo di riordino e razionalizzazione dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL potenzia la loro capacità operativa ed introduce alcune funzioni di consulenza e di prevenzione (d.lvo. 24 giugno 2004, n. 124).

Al fine di rilevare e prevenire forme di clandestinità e irregolarità del lavoro, verrà ulteriormente favorita la programmazione dei flussi, coerente con le esigenze e con le prospettive del mercato del lavoro, inoltre verranno intensificate le azioni per la sicurezza sul lavoro degli immigrati, soggetti ad un'elevata incidenza degli infortuni sul lavoro.

Lo sportello polifunzionale ha dimostrato essere una soluzione innovativa, che ha permesso al cittadino di rivolgersi ad uno sportello unico per ottenere ciò che, una volta, avrebbe ottenuto solo da più amministrazioni dello Stato diversificate e lontane fra loro.

L'attività di vigilanza svolta nel 2002 dai servizi ispettivi del Ministero del lavoro, per arginare il fenomeno dell'occupazione abusiva dei cittadini non comunitari, ha riguardato n. 21.431 aziende, in prevalenza fino a 15 dipendenti, il 55% delle quali occupava lavoratori in nero. I lavoratori non comunitari individuati nel corso delle ispezioni sono stati n. 12.444, solo il 54,6% dei quali si trovava in una situazione regolare relativamente ai contributi ed all'autorizzazione al soggiorno; la parte restante versava o in condizione di irregolarità contributiva, pur essendo in regola quanto al soggiorno (31,9%) o, oltre a essere priva di copertura contributiva, era anche sprovvista di permesso di soggiorno (17,9%)

L'alto tasso di irregolarità riscontrato non fotografa l'oggettiva situazione generale italiana, ma è in buona parte l'effetto dell'impostazione e dell'efficacia dell'azione ispettiva intrapresa. Quest'ultima viene diretta in modo sempre più mirato verso i settori e le aree a rischio, nelle quali ragionevolmente si può trovare irregolarità parziale o totale e comprendono anche il profilo fiscale.

1.8) Imprenditoria immigrata

Il fenomeno dell'imprenditoria immigrata si presenta in Italia in costante crescita. Da dati ufficiali di Unioncamere e Infocamere risulta un significativo incremento (circa il 20% all'anno nell'ultimo triennio), delle aziende che hanno come titolare un immigrato. Infatti se nel 2000 si registravano in Italia 85.049 aziende di questo tipo, nel 2001 il numero sale a 105.548 aziende e nel 2002 ne risultano ben 125.461. I permessi di soggiorno per lavoro autonomo/motivi commerciali al 31 agosto 2003 sono 114.736 (elaborazione su dati del Ministero dell'interno).

Le esperienze sono diffuse su tutto il territorio nazionale, ma concentrate prevalentemente al centro-nord. Da alcune rilevazioni effettuate in queste aree emerge infatti una rapida diffusione di queste attività.

In alcuni casi queste esperienze nascono da progetti finanziati con fondi comunitari, anche in considerazione del fatto che da parte della Commissione europea - Direzione Generale Imprese - è stata sottolineata l'importanza per l'economia di favorire la nascita di imprese etniche anche sotto il profilo della creazione di nuovi posti di lavoro.

Peraltro l'articolo 26 del T.U. in materia di immigrazione prevede che il lavoratore straniero possa esercitare un'attività industriale, professionale, artigianale o commerciale, ovvero costituire società di capitale o di persone o accedere a cariche societarie a condizione che l'esercizio di tali attività non sia riservato dalla legge a cittadini italiani o dell'Unione europea e nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge italiana.

L'articolo 19 della legge n. 189/2002 prevede agevolazioni di impiego per i lavoratori autonomi che seguano attività di istruzione e di formazione finalizzata allo sviluppo delle attività produttive o imprenditoriali autonome nei Paesi di origine.

Al fine di favorire lo sviluppo dell'imprenditoria tra gli stranieri, è opportuno eliminare alcune criticità che rallentano le possibilità di diffondere le politiche innovative in questo settore.

I principali problemi sono riconducibili essenzialmente alle difficoltà di comunicazione e di comprensione della lingua, a quelle relative all'accesso ai finanziamenti, alla carenza di servizi di supporto per l'avvio di attività imprenditoriali, alle competenze ancora limitate nella gestione di imprese.

A livello istituzionale sembra pertanto opportuno:

a) Prevedere corsi di formazione e di orientamento per l'avvio di attività imprenditoriali, anche in collaborazione con le regioni e gli enti locali;
b) avviare iniziative di informazione e diffusione delle buone pratiche in materia di imprenditoria, realizzate soprattutto negli Stati membri dell'UE;
c) dare ampia diffusione a tutte le informazioni concernenti l'avvio di un'attività imprenditoriale e alle leggi di settore che prevedono agevolazioni finanziarie;
d) favorire l'accesso al credito finanziario e semplificare i procedimenti amministrativi.

Cap. 2) Le politiche di prevenzione e di contrasto all'immigrazione illegale e gli stranieri nel sistema giudiziario

2.1) L'evoluzione delle pressioni migratorie, nuovi paesi di provenienza e nuove rotte

La pressione migratoria illegale verso l'Italia risulta in diminuzione, soprattutto per quanto riguarda il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare.

Continua a destare preoccupazione, tuttavia, il flusso diretto in Sicilia proveniente dalle coste libiche. I fattori che alimentano la pressione migratoria illegale verso l'Unione europea e segnatamente verso l'Italia sono essenzialmente di natura economica.

Le sperequazioni nella distribuzione del reddito a livello mondiale, il sottosviluppo economico, le crisi occupazionali determinano movimenti, anche illegali, di persone e di forza lavoro verso le regioni economicamente più ricche. In termini percentuali il fenomeno della clandestinità è alimentato in parte dagli ingressi illegali infra – Schengen, specie dalla Grecia e attraverso la rotta Spagna – Francia, ma soprattutto dai cosiddetti "overstayers", cioè di un numero notevole di soggetti che, entrati legalmente, permangono dopo la scadenza di visti o permessi di soggiorno.

Naturalmente, anche i processi di destabilizzazione derivanti da conflitti e crisi politiche internazionali possono incidere sulle dinamiche migratorie. La situazione dell'Africa subsahariana è quella che crea maggiori preoccupazioni.

Per quanto riguarda l'Italia, i principali Paesi di origine e transito dei flussi di immigrazione illegale sono quelli del bacino del Mediterraneo, dell'Europa centro-orientale, del Medio-oriente, del Sub-continente indiano, nonché Cina e Ecuador. Più di recente, consistenti flussi di immigrazione clandestina originano dall'Africa sub-sahariana e dal Corno d'Africa e raggiungono via mare la Sicilia, dopo essere transitati dalla Libia.

Le recenti vicende irachene nonostante non abbiano avuto ripercussioni immediate sui flussi di immigrazione clandestina diretti nel nostro Paese impongono, tuttavia, un'attenzione particolare, nell'immediato futuro, verso l'intera regione del Medio-oriente.

Oltre all'elevato livello di benessere economico-sociale raggiunto dall'Europa occidentale, tra i fattori d'attrazione verso l'Unione europea vanno ricordati:

- la moderna e avanzata legislazione in materia di asilo e protezione umanitaria, con gradi di "apertura" che variano da Stato membro a Stato membro;
- le procedure di regolarizzazione dei soggiornanti illegali, adottati in alcuni Stati membri;
- la vicinanza geografica con le aree da cui originano o transitano consistenti flussi di immigrazione illegale (regione mediterranea e mediorientale, Russia ed ex Repubbliche Sovietiche);
- la politica dei visti (l'eliminazione dell'obbligo del visto nei confronti di Romania e Bulgaria ha determinato, ad esempio, un notevole incremento della presenza irregolare, negli Stati membri, di rumeni e bulgari che, entrati per fittizi motivi turistici, vi permangono illegalmente);
- la libertà di circolazione all'interno dell'Unione europea nello Spazio Schengen;
- l'estrema facilità di comunicazione e lo sviluppo dei sistemi di trasporto internazionale.

Si ritiene, inoltre, che il processo di allargamento in atto, con lo spostamento verso est delle frontiere esterne dell'Unione europea, porterà ad un generale incremento della pressione migratoria illegale.

La posizione geografica dell'Italia, al centro del mare Mediterraneo e, soprattutto la sua vicinanza a Stati che, per diverse ragioni, hanno attraversato, o stanno attraversando, periodi di profondo travaglio economico, sociale e politico, ha conosciuto negli ultimi anni un sensibile incremento dei flussi migratori illegali.

In tale contesto, rimane particolarmente sensibile il problema dell'immigrazione clandestina via mare. Infatti, pur a fronte di una drastica diminuzione degli sbarchi illegali sulle coste pugliesi e

calabresi, determinata evidentemente da una minore pressione migratoria sull'Albania e sulla Turchia, nei mesi di giugno e luglio 2003, si è evidenziato un nuovo movimento migratorio di dimensioni ragguardevoli in transito dalla Libia e diretto verso le coste siciliane, che è andato ad incrementare quello "tradizionale" proveniente dalla Tunisia. Immediati interventi hanno consentito un controllo di detto flusso, pur permanendo le condizioni sfavorevoli ad una sua completa riduzione, in quanto le coste del nord Africa sono da anni meta continua dei viaggi degli emigrati subsahariani.

Dalla seguente tabella, relativa al raffronto tra il numero di clandestini sbarcati nell'anno 2000, 2001, 2002 e 2003, si evince che a fronte di una netta diminuzione registrata in Puglia e in Calabria, la Sicilia ha conosciuto un aumento costante del fenomeno, con una inversione di tendenza nel 2003.

Sbarchi registrati di clandestini

	2000	2001	2002	2003	Var % 2002-03
Puglia	18.990	8.546	3.372	137	-95,9
Sicilia	2.782	5.504	18.225	14.017	-23,1
Calabria	5.045	6.093	2.122	177	-91,7
Totale	**26.817**	**20.143**	**23.719**	**14.331**	**-39,6**

Le nazionalità dichiarate dai clandestini al momento dello sbarco sulle coste italiane

2001	Totale	Distribuzione %	Sicilia	Puglia	Calabria
Albania	4018	19,9	1	4017	0
Irak curdi	2586	12,8	17	1354	1215
Irak	2327	11,6	322	656	1349
Turchia curdi	1909	9,5	311	542	1056
Sri Lanka	1553	7,7	1117	16	420
Turchia	1535	7,6	47	487	1001
Marocco	1199	6,0	1151	28	20
Tunisia	607	3,0	604	2	1
Palestina	538	2,7	451	25	62
Jugoslavia Kossovo	525	2,6	0	525	0
Algeria	500	2,5	478	9	13
Afganistan	491	2,4	3	87	401
Eritrea	322	1,6	267	1	54
Bangladesh	292	1,4	87	98	107
Cina	260	1,3	1	258	1
India	254	1,3	66	91	97
Pakistan	253	1,3	41	65	147
Somalia	186	0,9	177	0	9
Sudan	139	0,7	132	3	4
Sierra leone	122	0,6	103	5	14
Egitto	92	0,5	34	52	6
Totale	20143	100,0	5504	8546	6093

2002	Totale	Distribuzione %	Sicilia	Puglia	Calabria
Iraq	3682	15,5	2616	1022	44
Sri Lanka	2642	11,1	1421	10	1211
Liberia	2129	9,0	2102	0	27
Marocco	1856	7,8	1841	14	1
Irak curdi	1564	6,6	1040	395	129
India	1369	5,8	1361	0	8
Sudan	1351	5,7	1265	0	86
Albania	1247	5,3	0	1247	0
Tunisia	1183	5,0	1182	1	0
Eritrea	1076	4,5	912	0	164
Palestina	1053	4,4	998	32	23
Pakistan	787	3,3	635	49	103
Algeria	716	3,0	711	5	0
Somalia	628	2,6	505	0	123
Turchia	481	2,0	95	350	36
Sierra leone	366	1,5	365	1	0
Bangladesh	365	1,5	355	10	0
Egitto	262	1,1	247	7	8
Etiopia	159	0,7	112	0	47
Afganistan	135	0,6	23	43	69
Congo	124	0,5	124	0	0
Turchia curdi	113	0,5	47	66	0
Cina	41	0,2	2	39	0
Iran	23	0,1	1	16	6
Jugoslavia Kossovo	3	0,0	0	3	0
Totale	23719	100,0	18225	3372	2122

2003	Totale	Distribuzione %	Sicilia	Puglia	Calabria
Palestina	3420	23,9	3419	1	0
Somalia	1963	13,7	1963	0	0
Iraq	1651	11,5	1651	0	0
Liberia	1159	8,1	1159	0	0
Eritrea	1195	8,3	1195	0	0
Marocco	812	5,7	812	0	0
Pakistan	533	3,7	524	9	0
Sudan	535	3,7	535	0	0
Ghana	348	2,4	348	0	0
Tunisia	577	4,0	577	0	0
Sierra leone	185	1,3	185	0	0
India	324	2,3	299	25	0
Irak curdi	194	1,4	0	17	177
Bangladesh	297	2,1	286	11	0
Etiopia	258	1,8	258	0	0
Algeria	185	1,3	185	0	0
Costa d'Avorio	163	1,1	163	0	0
Nigeria	121	0,8	121	0	0
Egitto	102	0,7	102	0	0
Turchia	79	0,6	79	0	0
Albania	62	0,4	0	62	0
Afganistan	1	0,0	1	0	0
Sri Lanka	0	0,0	0	0	0
Turchia curdi	0	0,0	0	0	0
Jugoslavia Kossovo	0	0,0	0	0	0
Cina	0	0,0	0	0	0
Totale	14331	100,0	14017	137	177

2.2) L'evoluzione delle pressioni migratorie, nuovi paesi di provenienza e nuove rotte

Presso il confine terrestre orientale, da sempre interessato dai flussi d'immigrazione clandestina in transito o originanti dall'area balcanica, si è invece rilevato, già a partire dal 2001, una netta diminuzione del fenomeno.

Nel 2003 si è potuto rilevare una netta flessione della pressione migratoria illegale, in tutte le sue componenti.

Non solo è diminuito drasticamente il numero dei clandestini sbarcati in Puglia, Sicilia e Calabria nel 2003 - 14.331 (137 in Puglia, 14.017 in Sicilia e 177 in Calabria), a fronte dei 23.719 clandestini del 2002 (3.372 in Puglia, 18.225 in Sicilia e 2.122 in Calabria) nel corrispondente periodo del 2002, con un decremento, quindi, del 60,4% - ma anche il numero degli stranieri respinti ed espulsi, come evidenziato dagli indicatori statistici.

Le principali direttrici di traffico sono le seguenti:

- Dal nord Africa verso la Sicilia

Le coste sud occidentali della Sicilia ed in particolare le isole minori di Lampedusa (AG) e Pantelleria (TP) rappresentano l'approdo naturale per i cittadini marocchini, tunisini, algerini e, sempre più spesso, per i cittadini dell'Africa subsahariana, senza sottovalutare l'ingresso di cittadini pakistani.

Il flusso più consistente proviene, attualmente, della Tunisia e della Libia. Il transito di flussi di immigrazione clandestina attraverso la Libia ha assunto, durante lo scorso anno, connotazioni di rilevante entità, confermando una tendenza già evidenziatasi nel 2001.

La meta privilegiata dalle imbarcazioni che salpano dalle coste libiche è il litorale agrigentino, in particolare l'isola di Lampedusa, dove nel 2002 sono giunti 9.696 clandestini mentre, nel 2003, ne sono sbarcati 8.819. In molti casi è stato possibile accertare, infatti, che gli stranieri erano partiti dalle coste libiche e non dalla Tunisia, che pure continua a svolgere un ruolo strategico quale collettore dei flussi migratori illegali diretti in Sicilia, nonostante l'impegno delle Autorità locali.

Numerose e dettagliate sono, peraltro, le notizie di *intelligence*, secondo cui la Libia rappresenta un Paese di transito di rilevante interesse per i clandestini originari dell'Africa centro-orientale (Ciad, Sudan, Etiopia, Eritrea, Somalia) e occidentale (Liberia, Sierra Leone) e del sub-continente indiano che intendono raggiungere l'Europa. Uno dei principali centri di raccolta sarebbe localizzato nell'area di Al-Kufrah (a circa 950 km a sud di Bengasi), che costituisce il primo insediamento abitativo libico di rilievo lungo la rotabile tra il Sudan e la Libia. I clandestini raggiungerebbero poi, in piccoli gruppi, diverse località della Cirenaica ed anche della Tripolitania, per ricevere l'aiuto dei loro connazionali già ivi residenti.

Le località costiere da cui, con maggiore frequenza, salpano le imbarcazioni dirette in Italia sono Zuara e Zliten, rispettivamente ad est e ad ovest di Tripoli.

Il fenomeno risulterebbe in ulteriore crescita con modalità ed itinerari diversificati. In alcuni casi le partenze dei clandestini avverrebbero infatti direttamente dalle coste libiche, in altri, invece, i clandestini si trasferirebbero nelle vicine zone oltre il confine tunisino o egiziano per il successivo imbarco. La Tunisia sarebbe preferita all'Egitto in ragione dei minori costi per il "passaggio".

Il numero complessivo dei clandestini sbarcati in Sicilia ha fatto registrare negli ultimi anni, come si è detto, un incremento preoccupante: dai 1.973 sbarcati nel 1999 si è passati ai 2.782 nel 2000, ai 5.504 nel 2001, ai 18.225 nel 2002 ed ai 14.017 nel 2003.

Il flusso migratorio dalla Tunisia segue il medesimo itinerario con identici approdi, coinvolgendo soprattutto cittadini del Maghreb (Tunisia, Algeria e Marocco). Non è infrequente, tuttavia, la presenza di cittadini dell'Africa sub-sahariana.

➢ Dallo Sri Lanka in Sicilia e in Calabria attraverso il Canale di Suez

Il fenomeno delle imbarcazioni con a bordo cittadini cingalesi che, dopo aver attraversato il canale di Suez, giungono sulle coste dell'Italia meridionale, in particolare su quelle della Sicilia sud-orientale e sul litorale ionico della Calabria, già evidenziatosi, quantunque in maniera sporadica, nel triennio 1998-2000, ha assunto connotazioni di rilevante entità nel 2001 e soprattutto nel 2002, sia in termini di frequenza di approdi, che sotto il profilo del numero dei clandestini sbarcati.

Nel 2001, infatti, sono stati registrati 23 episodi di sbarco, per un totale di 1.470 clandestini, che hanno interessato le province di Catania, Siracusa, Catanzaro, Crotone e Reggio Calabria. Il fenomeno ha raggiunto, nel periodo gennaio-aprile 2002, proporzioni di assoluto rilievo con 24 episodi di sbarco nelle suddette province, per un totale di 2.372 cingalesi.

Successivamente sono giunte solo 4 imbarcazioni, per complessivi 263 clandestini, a dimostrazione di un drastico ridimensionamento del fenomeno, da ascrivere ad un programma d'azione, che è riuscito ad ottenere l'intensificazione dei controlli da parte delle competenti autorità di Colombo e de Il Cairo a seguito di pressioni diplomatiche ed iniziative di collaborazione operative nel frattempo avviate.

Le dichiarazioni rese dai clandestini ed alcuni riscontri investigativi hanno permesso di ricostruire la rotta seguita dalle imbarcazioni per raggiungere le coste italiane. Le stesse partivano dallo Sri Lanka (in taluni casi effettuando il carico dei clandestini al largo mediante barche di piccole dimensioni in grado di eludere i controlli nei porti cingalesi o lungo la costa) e, dopo aver circumnavigato parte della penisola arabica con eventuali scali intermedi nello Yemen, risalivano il Mar Rosso, attraverso il canale di Suez giungevano nel Mar Mediterraneo per poi approdare sulle coste sud-orientali della Sicilia o su quelle ioniche della Calabria.

➢ Dalla Turchia verso la Calabria

Oltre agli sbarchi di cingalesi, il litorale ionico della Calabria - in particolare quello crotonese - è stato interessato, negli anni scorsi, dall'arrivo di navi di grande capacità provenienti dalla Turchia con a bordo centinaia di clandestini per lo più turchi ed iracheni di etnia curda ed, in misura minore, pakistani, indiani, cingalesi, bengalesi e afghani, con sporadiche presenze di nordafricani.

Non si esclude, peraltro, che dette navi siano partite, in alcuni casi, anche dalle coste siro-libanesi.

In passato il fenomeno, quantunque non irrilevante, rivestiva carattere episodico con 848 clandestini sbarcati nel 1998 e 1.545 nel 1999. A partire dal 2000, ha assunto dimensioni senza precedenti come testimoniano i 5.045 immigrati giunti durante detto anno ed i 6.093 sbarcati nel 2001, per poi far registrare un netto calo con 2.122 clandestini nel 2002 e un crollo effettivo con 177 clandestini sbarcati nel 2003.

➢ Dall'Albania verso la Puglia

La Puglia, per la sua particolare posizione geografica, rappresenta uno dei principali "varchi d'ingresso" dei flussi di immigrazione illegale che giungono non solo dall'Albania, ma anche dagli altri Paesi della regione balcanica e dal Medio-oriente (curdi in provenienza dalla Turchia, dopo essere transitati in Grecia).

Il fenomeno, nel corso degli ultimi anni, si è drasticamente ridotto passando dai 28.458 clandestini sbarcati nel 1998, ai 46.481 nel 1999 (tale dato va esaminato anche alla luce del conflitto nel Kosovo) e ai 18.990 nel 2000, con un'ulteriore sensibile riduzione nel 2001 che ha fatto registrare "solo" 8.546 clandestini. La netta flessione ha trovato conferma nell'anno 2003, con 3.372 clandestini, e, nel 2003, si può parlare di esaurimento del flusso se si considera che sono avvenuti solo 7 sbarchi, per un totale di 137 clandestini di cui 25 di nazionalità irachena, 62 albanesi e 9 pakistani, 17 gambiani, 12 birmani, 11 bangladeshi e 1 palestinese.

➢ Dalla Grecia verso le coste adriatiche

Negli ultimi anni si è registrato un notevole incremento di clandestini di prevalente etnia curda, giunti dalla Grecia a bordo delle navi traghetto che collegano, con cadenza pressoché quotidiana, i porti greci di Patrasso e Igoutmeniza con quelli di Ancona, Bari, Brindisi, Trieste e Venezia.

Nell'anno 2002 5.093 stranieri, molti dei quali individuati all'interno di veicoli commerciali imbarcati sulle navi traghetto ed altri trovati in possesso di documenti falsi, sono stati rinviati in Grecia sulla base dell'apposito Accordo di riammissione.

Tale fenomeno, non privo di rischi per i clandestini che a volte muoiono durante il viaggio, denota un livello non adeguato dei controlli da parte delle Autorità greche.

➢ Dall'Europa centro-orientale e dall'Asia attraverso il confine italo-sloveno

Gli immigrati che scelgono il "confine orientale", dopo aver percorso la tradizionale rotta balcanica, sono per lo più turchi ed iracheni di etnia curda, iraniani, cittadini dell'Europa centro-orientale - soprattutto jugoslavi, bosniaci, macedoni - e, in misura minore, asiatici del Sub-continente indiano e dell'Estremo oriente.

La pressione illegale al confine italo-sloveno ha comunque fatto registrare, a partire dal 2001, una netta flessione come dimostra il numero dei clandestini rintracciati lungo la cosiddetta "frontiera verde": 18.044 nel 2000, 8.126 nel 2001 e 1.465 nel 2002. Questi, nell'ordine, i principali Paesi di origine dei clandestini intercettati lo scorso anno: Jugoslavia, Fyrom, Turchia, Iraq, Romania, Bosnia-Erzegovina, Moldavia, Albania, Cina, Bangladesh.

A tale diminuzione ha sicuramente contribuito lo specifico piano di contrasto all'immigrazione clandestina realizzato lungo il confine goriziano mediante il potenziamento dei servizi di vigilanza e controllo e l'utilizzo di attrezzature tecniche, alcune delle quali di elevato profilo tecnologico. Tale dispositivo è stato peraltro integrato dall'impiego di pattuglie miste, formate cioè da personale di polizia italiano e sloveno.

Da non sottovalutare, inoltre, gli effetti positivi prodotti dall'introduzione dell'obbligo del visto (all'inizio del 2001) nei confronti dei cittadini iraniani da parte del governo bosniaco, che ha consentito la drastica riduzione del flusso illegale iraniano diretto negli Stati membri dell'Unione europea, per il quale la Bosnia rappresentava uno dei principali corridoi di transito.

Si riportano infine i dati relativi alle riammissioni attive, accolte (su richiesta italiana) e passive, accolte (su richiesta slovena) effettuate nel 2001, nel 2002 e nel 2003. Nella medesima tabella vengono sintetizzati tutti i dati relativi alle frontiere terrestri dell'Italia.

Riammissioni "attive" e "passive" alle frontiere terrestri (2001-2003)

Confine	2001		2002		2003	
	Passive	Attive	Passive	Attive	Passive	Attive
italo-francese	8.730	4.928	8.225	4.324	4.603	2.536
italo-svizzero	692	35	657	31	817	10
italo-austriaco		2.277		2.917	1.283	3.090
italo sloveno	92	2.997	63	1.021	79	706

Fonte: Ministero dell'interno

➢ La situazione ai confini con la Francia, la Svizzera e l'Austria

Anche gli altri confini terrestri sono interessati dall'attraversamento illegale da parte di cittadini stranieri. Molti di questi, peraltro, soprattutto alla frontiera italo-elvetica, vengono intercettati in uscita dal territorio nazionale mentre tentano di raggiungere il Nord-Europa. Per una stima di tale non trascurabile fenomeni si vedano i dati riportati nella tabella precedente.

2.3) L'uso di documenti falsi

I seguenti dati attengono ai sequestri di documenti operati dagli Uffici di Polizia di Frontiera nel corso dei controlli effettuati non solo nei confronti dei passeggeri in ingresso nel territorio nazionale ed in partenza dallo stesso (a seguito dei quali sono stati adottati rispettivamente i provvedimenti di respingimento e di denuncia in stato di libertà), ma anche di quanti, presenti a diverso titolo nelle aree di competenza dei citati Uffici, sono stati analogamente trovati in possesso di documenti falsi.

	2001	2002	2003 (11 mesi)
Stranieri respinti	10.265	10.371	4.924

2.4) I respingimenti alla frontiera

Nella seguente tabella statistica figurano i dati relativi agli stranieri respinti alla frontiera negli anni 2001, 2002 e nei primi otto mesi del 2003 perché non in possesso dei requisiti necessari per l'ammissione sul territorio dello Stato, con l'indicazione delle principali nazionalità.

Da notare il notevole incremento di rumeni e bulgari, registrato nel 2002, da ascrivere sicuramente all'abolizione dell'obbligo del visto, per detti cittadini stranieri, stabilita dall'Unione europea a decorrere dal 1° gennaio 2002. In effetti, molti di essi che prima non riuscivano ad ottenere il visto presso le nostre rappresentanze consolari, adesso tentano di entrare in Italia dichiarando, all'atto dei controlli di frontiera, fittizie motivazioni turistiche. Pertanto, quando vengono accertati scopi diversi da quelli dichiarati, agli stessi viene rifiutato l'ingresso in territorio nazionale. In molti casi, inoltre, i cittadini rumeni e bulgari vengono respinti perché non in possesso di sufficienti mezzi di sostentamento in relazione al periodo dichiarato di permanenza nel nostro Paese.

Nazionalità degli stranieri respinti alle frontiere

ANNO 2001		ANNO 2002		ANNO 2003	
NAZIONALITA'	NR.	NAZIONALITA'	NR.	NAZIONALITA'	NR.
ALBANIA	7.860	ROMANIA	7.274	ROMANIA	4.458
BULGARIA	2.610	ALBANIA	5.954	BULGARIA	2.901
JUGOSLAVIA	2.605	BULGARIA	4.208	ALBANIA	1.853
CROAZIA	2.095	JUGOSLAVIA	2.553	SERBIA-MONTEN.	1.421
TURCHIA	1.282	CROAZIA	1.908	CROAZIA	1.172
ROMANIA	1.014	TURCHIA	1.085	TURCHIA	852
MACEDONIA	837	MACEDONIA	1.041	NIGERIA	734
UCRAINA	791	MAROCCO	755	CINA-POPOLARE	625
BOSNIA	649	CINA POPOLARE	644	MACEDONIA	599
ALTRE NAZIONALITA'	10.882	ALTRE NAZIONALITA'	12.214	ALTRE NAZIONALITA'	9.584
TOTALE	**30.625**	**TOTALE**	**37.656**	**TOTALE**	**24.202**

2.5) Il fenomeno degli overstayers

A parte le descritte modalità utilizzate dagli stranieri per entrare illegalmente nel nostro Paese, come già accennato, non bisogna sottovalutare l'entità dei flussi migratori provenienti dalle c.d. frontiere interne (intra-Schengen) e, soprattutto, il fenomeno degli overstayers, ossia della presenza illegale di stranieri che, entrati regolarmente in Italia, vi permangono anche dopo la scadenza del visto o dell'autorizzazione al soggiorno. Non si è tuttavia in grado di elaborare, al riguardo, stime attendibili.

2.6) Iniziative per il controllo del territorio, delle coste e delle frontiere

Nelle tabelle che seguono sono riportati i dati relativi ai provvedimenti di respingimento, alla frontiera e di allontanamento dal territorio nazionale adottati ed eseguiti nell'anno 2000, 2001, 2002, e 2003, infine i dati relativi alle persone denunciate e arrestate per favoreggiamento dell'immigrazione clandestina negli anni 2001-2002 e fino al 30 novembre del 2003.

Stranieri destinatari di provvedimenti di respingimento alla frontiera, di respingimento del Questore e di espulsione.

	2000	**2001**	**2002**	**2003**
Respinti alla frontiera	30.878	30.625	37.656	24.202
Respinti dai Questori	11.350	10.433	6.139	3.195
Espulsi effettivamente rimpatriati	15.002	21.266	24.799	18.844
Ottemperati all'intimazione e all'ordine del Questore	3.206	2.251	2.461	8.126
Espulsi su conforme provv.to dell'A.G.	396	373	427	885
Riammessi nei Paesi di provenienza	8.438	12.751	17.019	9.901
Stranieri effettivamente allontanati dal T.N.	**69.263**	**77.699**	**88.501**	**65.153**
Stranieri non rimpatriati	**62.217**	**56.633**	**62.245**	**40.804**
Totale stranieri rintracciati in posizione irregolare	131.480	134.332	150.746	105.957
Allontanati in % dei rintracciati in posizione irreg.	52,7	57,8	58,7	61,5

Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento di pubblica sicurezza

Nell'anno 2001 sono stati effettuati 13 voli charter per il rimpatrio di 1.700 cittadini extracomunitari (340 nigeriani, 466 albanesi, 201 cingalesi); nell'anno 2002 sono stati effettuati 26 voli charter per il rimpatrio di 2.294 cittadini extracomunitari (393 albanesi, 505 nigeriani, 603 cingalesi, 299 egiziani, 167 rumeni); nell'anno 2003 sono stati effettuati n. 33 voli charter per il rimpatrio di n. 2334 cittadini extracomunitari (470 nigeriani, 1325 rumeni, 131 pakistani, 260 egiziani, e 148 di altre nazionalità).

2.7) Il D.L. di attuazione dell'art.12, comma 9 quinquies (contrasto in mare)

Con il decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri della Difesa, dell'Economia e delle Finanze e delle Infrastrutture e dei Trasporti, adottato il 14 luglio 2003, si è data concreta attuazione all'art. 12, comma 9 quinques, del decreto legislativo 25 luglio 2002, n. 189 e, più in generale, ad un complesso sistema normativo volto a individuare un livello di intervento adeguato a fronteggiare un fenomeno – quello dell'immigrazione clandestina via mare – che ha assunto da tempo dimensioni preoccupanti e che è in continua evoluzione nonostante i rilevanti risultati sinora raggiunti sul fronte della prevenzione e del contrasto.

Proprio a tal fine è stato previsto che le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto del traffico di migranti via mare vedano coinvolti non solo i mezzi aeronavali delle Forze di polizia, ma anche quelli della Marina militare e delle Capitanerie di porto.

I contesti in cui si sviluppa l'attività di monitoraggio e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare sono i seguenti:

- nei paesi d'origine dei flussi migratori dove l'intervento è finalizzato a prevenire il fenomeno tramite un'attività diplomatica;
- nelle acque internazionali dove il coordinamento tecnico ed operativo è affidato, secondo le norme vigenti per la Polizia del mare, al Comando in Capo della squadra navale della Marina

Militare che, pur coadiuvata dai Comandi Generali della Guardia di Finanza e delle Capitanerie di porto, in virtù dei sistemi di comunicazione ad alta tecnologia di cui è in possesso, detiene il controllo anche sulle operazioni effettuate da mezzi di amministrazioni diverse;

- nelle acque territoriali dove sono le unità navali delle Forze di Polizia che, oltre alla loro consueta attività istituzionale, svolgono anche quella finalizzata al contrasto dell'immigrazione clandestina via mare con il concorso delle unità navali della Marina Militare e delle Capitanerie di porto;

E' in corso di definizione un apposito protocollo operativo che stabilirà le procedure da seguire in caso di rilevazione di natanti sospetti e che determinerà il necessario flusso informativo con la istituenda sala di coordinamento operativo, che il Dipartimento di P.S. del Ministero dell'interno intende predisporre avvalendosi della rete informatica nazionale collegante i vari dicasteri, enti e comandi interessati. Il progetto andrà ad interconnettersi con i sistemi di controllo già attivati da parte di altre specialità di Polizia e che concorreranno al costante monitoraggio della aree interessate dagli interventi di prevenzione e contrasto.

2.8) La distruzione delle imbarcazioni utilizzate per immigrazione clandestina : "Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 13 febbraio 2003".

I considerevoli flussi di immigrazione clandestina, soprattutto via mare, registrati negli anni precedenti il 2003 hanno indotto ad affrontare anche la questione della destinazione dei mezzi utilizzati allo scopo, determinando un esplicito intervento del legislatore.

Con il decreto legge 4 aprile 2002, n. 51, convertito con modificazioni, nella legge 7 giugno 2002, n. 106, sono state introdotte modifiche alla disciplina dettata dall'articolo 12 del testo unico in materia di immigrazione relativamente al trattamento dei mezzi di trasporto utilizzati da trafficanti che operano nel settore dell'immigrazione clandestina. In particolare tali modifiche hanno riguardato:

a) –la possibilità di procedere alla distruzione delle imbarcazioni sequestrate senza dover attendere il provvedimento definitivo di confisca;
b) –la possibilità da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di disporre direttamente la distruzione delle suddette imbarcazioni, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria procedente;
c) –l'individuazione dell'Agenzia delle Dogane quale organo amministrativo deputato alla scelta delle ditte incaricate della materiale distruzione dei mezzi.

Nella relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) che accompagnava il ddl di conversione si rilevava tra l'altro che "l'esecuzione delle nuove disposizioni determina l'opportunità di interventi organizzativi da parte delle amministrazioni interessate, dirette a completare le linee esecutive del provvedimento legislativo".

Al fine di corrispondere all'esigenza rappresentata dal legislatore per un'ottimale applicazione delle nuove disposizioni e nell'ottica di perseguire ed attuare un coordinato intervento, sul piano operativo, di tutte le Amministrazioni interessate alla distruzione dei mezzi di trasporto utilizzati per reati di immigrazione clandestina, è stata adottata la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 13 febbraio 2003, concernente la "Distruzione di imbarcazioni utilizzate per reati di immigrazione clandestina" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale n. 41 del 19 febbraio 2003.

La "Circolare" è stata emanata con l' "….obiettivo di individuare e definire il quadro complessivo di intervento, di fornire un concreto indirizzo all'azione amministrativa e di favorire il migliore coordinamento dei diversi interessi pubblici coinvolti nel medesimo procedimento".

E' stata quindi avviata un'attività di "coordinamento amministrativo" che, rappresentata come continuo e costante supporto informativo, ha rappresentato in effetti un impulso e coordinamento delle iniziative ed attività delle strutture periferiche delle amministrazioni dello Stato, competenti ad assolvere specifiche funzioni nell'ambito del procedimento per la distruzione delle imbarcazioni oggetto della "Circolare".

L'attività si è sviluppata nei confronti di due regioni particolarmente interessate dal fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare : Calabria e Sicilia; ciò al fine di perseguire la distruzione delle imbarcazioni ormeggiate nei porti, od ancor peggio, arenate sui litorali.

I risultati conseguiti in applicazione della "Circolare" rafforzano la necessità di proseguire ed intensificare, anche nel prossimo periodo di programmazione delle politiche dell'immigrazione, l'attività di coordinamento svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti ed a supporto delle diverse azioni che, in materia, competono alle varie articolazioni e strutture dello Stato dislocate sul territorio nazionale. Ciò con l'obiettivo tendenziale di ottimizzare i tempi di completamento dei procedimenti relativi alla eliminazione delle imbarcazioni sequestrate per reati di immigrazione clandestina.

2.9) Centri di permanenza temporanea

Vi sono vari tipi di strutture che il Ministero dell'interno utilizza per ospitare in maniera temporanea gli stranieri che entrano irregolarmente sul territorio nazionale, oppure quelli fermati in condizione di soggiorno irregolare. Queste strutture sono distinte, a seconda degli obiettivi loro assegnati, in:

a) Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) previsti dall'art.14 del decreto legislativo 5 luglio 1998 n.286; gli stessi sono finalizzati al trattenimento vigilato di stranieri già destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento;

b) Centri temporanei di accoglienza (ed interventi straordinari a carattere assistenziale anche al di fuori di essi) per stranieri irregolari in condizione di non trattenimento; tali strutture hanno il loro supporto normativo nel decreto legge n. 451 del 1995, convertito nella legge n.563/1995 (cosiddetta legge "Puglia") e, più in particolare nel successivo regolamento di attuazione n.233 del 1996 che, oltre a disporre l'istituzione di tre centri in Puglia (Brindisi, Lecce e Otranto), ha previsto anche la possibilità che i Prefetti possano attivare, su tutto il territorio nazionale, strutture provvisorie o predisporre, comunque, interventi in favore di stranieri irregolari bisognosi di assistenza, limitatamente al tempo necessario alla loro identificazione, finalizzata o alla espulsione o, eventualmente, alla regolarizzazione (nel caso, ad esempio, dei richiedenti asilo).
   L'art.23 del D.P.R. n.31 agosto 1999, n.394, ha espressamente ribadito la possibilità degli interventi assistenziali in questione;

c) Centri di identificazione previsti dall'art.1 bis , comma 3, del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, introdotto dall'articolo 32 della legge 30 luglio 2002, n.189; tali centri, sono destinati ad evitare la dispersione sul territorio e all'accoglienza dei richiedenti asilo che hanno eluso i controlli di frontiera ovvero fermati in condizioni di soggiorno irregolare.

In conseguenza del mutato assetto normativo intervenuto con la citata legge 189/2002, che prevede il raddoppio da 30 a 60 giorni del periodo massimo di trattenimento degli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale ed in attesa del relativo provvedimento di espulsione, è stato previsto l'aumento del numero dei Centri di permanenza, sia all'incremento della

capienza dei posti disponibili, anche mediante l'esecuzione di opportuni lavori di ristrutturazione e adeguamento.

Gli obiettivi prioritari ed i programmi dell'azione di Governo - riferiti ai centri di permanenza temporanea - sono stati finalizzati a rendere più funzionali e rispondenti al miglioramento delle condizioni di agibilità, le strutture già esistenti. Inoltre, come previsto dalla Direttiva del Ministro dell'Interno, è in corso una ricerca capillare e sistematica, estesa in tutto il territorio nazionale, di siti ed immobili idonei ad ospitare nuovi CPTA. L'obiettivo perseguito da tale attività di ricerca è la realizzazione di un Centro di permanenza temporanea ed assistenza almeno in ogni Regione.

Centri di permanenza temporanea:trattenuti, rimpatriati e dimessi (2001-2003)

	In valore assoluto			In percentuale		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Rimpatriati	4437	6372	7012	29,6	34,2	50,6
Dimessi per scadenza dei termini di legge	6893	5927	3668	46,0	31,8	26,5
Dimessi per vari motivi (asilo, non convalida, salute, etc…)	3500	5196	2957	23,3	27,9	21,3
Allontanatasi arbitrariamente	163	167	225	1,1	0,9	1,6
Totale trattenuti	14993	18625	13863	100,0	100,0	100,0

Alla data del 31 dicembre 2004 risultano istituiti ed operativi i seguenti Centri di permanenza temporanea:

a. Bologna
b. Brindisi
c. Caltanissetta
d. Catanzaro
e. Crotone
f. Lampedusa
g. Lecce
h. Milano
i. Modena
j. Otranto
k. Ragusa
l. Roma
m. Torino
n. Trapani.

Nonostante le notevoli difficoltà incontrate, di carattere sociale e politico, nel corso del 2004 sono state ultimate e rese pienamente operative le strutture di trattenimento di Crotone – S.Anna, Ragusa e Foggia. La struttura di Bari sarà completata entro il primo semestre del 2005.

Sono inoltre in avanzato stato di esecuzione i lavori per la realizzazione del Centro di permanenza temporanea di Gradisca d'Isonzo (GO).

Sono in fase di avanzata definizione le procedure amministrative con il Dicastero della Difesa per l'acquisizione sull'isola di Lampedusa di un'area nella Caserma "Adorno", in zona "Imbriacola", ove sarà ricollocato l'attuale CPT. In tal modo sarà possibile migliorare notevolmente la ricettività e le condizioni di vivibilità dell'attuale centro.

Al fine di incrementare la capacità ricettiva delle strutture di trattenimento localizzate in Sicilia (dove in data 3 dicembre 2004 è stato chiuso il Centro di Agrigento a seguito della visita in Italia del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura, istituito ai sensi dell'art.3 della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) sono state avviate le procedure per la realizzazione di un Centro nella zona dell'ex aeroporto militare di Trapani-Milo. A tal fine, è in corso di stipula tra la locale Prefettura ed il Provveditorato Regionale alle opere pubbliche della Sicilia-Ufficio del SIIT – uno schema di Convenzione.

Sono inoltre in corso di analisi e di definizione da parte di questo Dipartimento, d'intesa con le competenti Autorità locali, le procedure per la realizzazione di nuove strutture di trattenimento per immigrati clandestini in Liguria, Veneto ed in alcune Regioni centrali del Paese.

Sono stati anche autorizzati tempestivamente tutti gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria laddove necessari a mantenere l'efficienza delle strutture.

Obiettivi per il triennio 2004-2006

Sono in corso con le amministrazioni regionali e comunali competenti "ratione materiae", le necessarie procedure ed intese per la realizzazione di altre strutture destinate al trattenimento. Le risultanze saranno sottoposte all'esame della competente Commissione tecnico-consultiva istituita, ai sensi dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 maggio 2003 e successive modifiche e integrazioni, presso il Dipartimento per le libertà civili e dell'immigrazione del Ministero dell'interno.

Proseguono inoltre in diverse località del territorio nazionale i sopraluoghi per la realizzazione di nuove strutture di trattenimento da realizzare nel corso del prossimo triennio (2004-2006) nel Centro e nel Nord del Paese. Tali realizzazioni potranno essere attuate, previe intese con le Amministrazioni locali.

2.10) Centri di accoglienza, istituiti ai sensi della legge n.563/1995

La normativa vigente (decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451 convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563) autorizza il Ministero dell'interno ad approntare interventi e misure assistenziali, anche attraverso apposite strutture ricettive, per assistere gli stranieri giunti o comunque presenti sul territorio nazionale in condizioni di non regolarità e privi di qualsiasi mezzo di sostentamento per il tempo strettamente necessario alla loro identificazione od espulsione.

Le strutture in questione sono finalizzate, quindi, prevalentemente al soccorso degli stranieri irregolari ed alla valutazione della loro posizione giuridica sul territorio nazionale, al fine dell'adozione dei conseguenti provvedimenti come l'espulsione ovvero la formalizzazione della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato.

Sulla base di tale disciplina sono stati realizzati dei centri governativi per il ricovero e l'identificazione degli stranieri irregolari.

I centri di accoglienza, attualmente operativi sono i seguenti:

1. il centro "S. Anna" situato nel Comune di Isola Capo Rizzuto (Crotone) con una capacità ricettiva di 1.500 posti;
2. il centro "Ortanova" situato in località Borgo Mezzanone (Foggia) con una capacità ricettiva pari a 400 posti;
3. il centro "Pian del Lago" (Caltanissetta) con una capacità ricettiva di 150 posti;
4. il centro "Salina Grande" (Trapani) con una capacità ricettiva di 230 posti;
5. il centro "Caserma Barone" situato nell'isola di Pantelleria (Trapani) con una capacità ricettiva di 100 posti.

Altro centro governativo è quello di Bari – Palese (Bari) con una capacità ricettiva di circa 600 posti. Al momento non è operativo ma è attivabile nelle 24 ore in caso di necessità.

Alle strutture sopraccennate si affiancano quelle realizzate dalle singole Prefetture – UTG, attraverso convenzioni con Enti, Associazioni o soggetti privati (Centro Caritas di Gorizia, posti 32; Como loc. Tavernola gestito dalla C.R.I., posti 200; Centro "Benincasa" di Ancona posti 40).

Il sistema complessivo di soccorso ed identificazione per stranieri irregolari ha una capacità ricettiva, quindi, intorno ai 3.250, che è stata, al momento, sufficiente a fronteggiare le situazioni di emergenza.

Il Ministero dell'interno ha, comunque, avviato una serie di interventi destinate ad ottimizzare le attuali strutture attraverso l'installazione di moduli prefabbricati mobili, che consentiranno di aumentare la capacità ricettiva di altri 500 posti.

2.11) Sistema nazionale dei servizi di accoglienza alle frontiere previsti dall'art. 11, comma 6 del TU 286/98

La materia connessa all'individuazione, attivazione e gestione dei servizi di accoglienza alle frontiere non è stata presa in considerazione nel precedente documento programmatico, per il triennio 2001 –2003, approvato con D.P.R. 30 marzo 2001.

Dopo un quinquennio dall'entrata in vigore del testo unico 286/98, il quale, nell'ambito del potenziamento e del coordinamento dei controlli di frontiera di cui all'art. 11, al comma 6°, ha previsto l'istituzione dei citati servizi di accoglienza presso i valichi di frontiera, al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi, appare necessario affrontare le problematiche relative alla materia medesima, anche perché è ricompresa tra gli obiettivi prioritari indicati dalle ultime Direttive emanate dal Ministro dell'Interno.

Nel sottolineare che la nuova previsione normativa istituisce non più strutture di accoglienza, ma servizi di accoglienza, l'art. 24 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, concernente il regolamento di attuazione del predetto TU 286/98, prevede l'istituzione dei medesimi presso i valichi di frontiera nei quali è stato registrato negli ultimi tre anni il maggior numero di richieste di asilo o di ingressi sul territorio nazionale. La definizione delle modalità per l'espletamento di detti servizi è rimessa ad un provvedimento del Ministero dell'interno, da emanare d'intesa con l'allora Ministro per la solidarietà sociale.

Tale provvedimento è stato emanato in data 22 dicembre 2000, mentre con D.M. 30 aprile 2001 sono stati individuati 15 valichi di frontiera ove istituire tali servizi, comprensivi dei valichi dove giungono stranieri richiedenti asilo provenienti da altri Paesi europei in applicazione della Convenzione di Dublino. (Ancona, Bari, Brindisi, Bologna, Bolzano, Como, Firenze, Gorizia, Imperia, Roma, Torino, Trieste, Trapani, Varese e Venezia).

Lo stesso articolo 24 del citato D.P.R. 394/98 specifica, inoltre, che nei casi di urgente necessità, per i quali i servizi di accoglienza non sono sufficienti o non sono attivati, è immediatamente interessato l'ente locale per l'eventuale accoglienza in uno dei centri istituiti a norma dell'articolo 40 del testo unico.

Per servizi di accoglienza devono intendersi tutte quelle attività di supporto che possono agevolare la permanenza sul territorio nazionale di stranieri che intendano presentare domanda di asilo, di quelli che entrano in Italia per motivi diversi dal turismo e comunque per gli stranieri per i quali si rendano necessarie forme di assistenza in attesa della definizione degli accertamenti connessi al loro ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi.

La previsione di detti servizi si colloca nella prospettiva di una differenziazione di attribuzione tra le forze di polizia e gli uffici competenti, che sono chiamati a fornire agli stranieri il più ampio supporto informativo sugli adempimenti di legge e sull'utilizzazione dei servizi pubblici.

Nel corso dell'anno 2001 sono stati attivati i servizi di accoglienza presso i valichi di Roma-Fiumicino, Ancona-Porto e Varese-Malpensa.

Nel corso dell'anno 2002 sono stati attivati i servizi presso i valichi di Como-Ponte Chiasso, Gorizia-Casa Rossa, Trapani-Porto e Venezia-Porto, mentre sono stati reperiti e allestiti i locali ove svolgere i servizi in questione presso i valichi di Trieste-Fernetti, Brindisi-Porto, Bari-Porto ed Imperia-Ventimiglia, successivamente attivati nel corso del 2003.

Da quanto sopra esposto si evince che, alla data del 31 dicembre 2003, risultano operativi undici servizi di accoglienza sui quindici previsti dal sopracitato D.M. 30 aprile 2001 e, pertanto, nel corso del prossimo triennio non solo si dovrà provvedere al completamento della predetta rete nazionale, ma anche a perfezionare il monitoraggio, attraverso le relazioni inviate dalle prefetture e dagli enti gestori, dell'attività dei singoli servizi, al fine di conoscere analiticamente la provenienza e lo status giuridico degli utenti stranieri, le problematiche e le casistiche affrontate dagli operatori durante la loro attività di interpretariato, di mediazione culturale, di informazione sulle leggi esistenti e di indirizzo verso i servizi pubblici.

Detto monitoraggio potrà, inoltre, essere utile per valutare l'opportunità di provvedere, in relazione al modificarsi nel tempo dei flussi migratori, all'individuazione di ulteriori valichi ove disporre l'attivazione di nuovi servizi di accoglienza, ovvero la chiusura o la temporanea sospensione delle attività di quelli già esistenti, così come previsto dal comma 2° dell'art.1 del citato decreto 22 dicembre 2000, concernente le modalità per l'espletamento dei servizi stessi.

2.12) Accordi internazionali di cooperazione di polizia

Nell'ultimo triennio l'Italia ha sottoscritto numerosi accordi bilaterali di cooperazione di polizia, che, tra i vari settori, contemplano anche la lotta all'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani. Sono state assunte, altresì, mirate iniziative per rafforzare la collaborazione con i principali Paesi di origine e di transito dei flussi di immigrazione illegale. Una analisi dettagliata degli accordi e delle attività bilaterali in merito si trovano nel paragrafo 3.1 del presente documento.

Sono stati, inoltre, stabiliti rapporti di collaborazione con le autorità diplomatico-consolari dei principali Paesi di origine dei flussi di immigrazione illegale diretti in Italia, al fine di semplificare ed accelerare le procedure di accertamento della nazionalità per il rilascio dei documenti di viaggio (lasciapassare) necessari per il rimpatrio. Tra questi si possono citare: Nigeria, Marocco, Tunisia, Sri Lanka, Bangladesh, Romania, Albania (le autorità albanesi riammettono i propri connazionali, anche se sprovvisti di documenti).

E' stata rafforzata la rete di ufficiali di collegamento all'estero, potenziando, in particolare l'area balcanica. Sono attualmente 44 gli ufficiali di collegamento italiani, appartenenti alle diverse Forze di Polizia, così dislocati: 25 in Europa (di cui 14 presso Stati membri dell'Unione europea), 4 in Africa, 5 in Asia, 7 in Sud-Africa, 2 in Nord-America, 1 in Oceania.

2.13) L'utilità delle quote privilegiate

L'immigrazione clandestina, quantunque ridimensionata, nel corso degli ultimi anni, presenta potenzialità di crescita futura che impongono un'attenzione costante. Per contenere la spinta migratoria illegale dei cittadini di numerosi Paesi terzi, in provenienza soprattutto dall'Africa sub-sahariana e centrale, è necessario instaurare con i Governi dei diversi Paesi di origine o di transito rapporti proficui di collaborazione che presuppongono l'offerta di contropartite adeguate.

La collaborazione di tali Governi è, sotto il profilo strategico, fondamentale e decisiva per arginare l'afflusso di clandestini e la concessione di quote privilegiate di ingresso in favore di Paesi che collaborano, congiuntamente alla fornitura di equipaggiamenti, rappresentano strumenti di importanza capitale per conseguire la collaborazione auspicata.

Il grado di successo delle politiche di quote privilegiate è particolarmente visibile tramite il crollo del numero di sbarchi di clandestini provenienti da paesi con i quali sono stati raggiunti degli accordi e ai quali sono state concesse quote privilegiate. Il crollo è chiaramente percepibile nel 2003, in particolare dall'Albania (da 4.018 albanesi dichiarati sbarcati nel 2001 a 62 nei primi otto

mesi del 2003) e dallo Sri Lanka (da 2.642 nel 2002 a 0 nei primi otto mesi del 2003), ma anche da Marocco, Tunisia, Pakistan e Bangladesh.

L'impatto delle quote privilegiate sul numero di sbarcati: le nazionalità dichiarate dai clandestini al momento dello sbarco sulle coste italiane

	2001	2002	2003
Albania	4018	1247	62
Sri Lanka	1553	2642	0
Marocco	1199	1856	812
Tunisia	607	1183	577
Bangladesh	292	365	286
Pakistan	253	787	533
Egitto	92	262	102
Nigeria	1	20	121
Moldavia	24	0	0
Totale	8039	8362	2493

Fonte: Ministero dell'interno

2.14) Il sistema di quote di ingresso a valenza europea

In tale contesto si inseriscono le linee di tendenza sancite dal Consiglio europeo di Salonicco, che ha ribadito la necessità di adottare una politica migratoria europea bilanciata tra contrasto all'immigrazione clandestina e gestione dell'immigrazione legale, integrata da una politica di collaborazione con i paesi terzi d'origine e di transito dei migranti.

La possibilità di accedere ad un circuito legale darebbe ai migranti una valida alternativa alla strada della clandestinità senza contare che un sistema di quote legali avrebbe una ricaduta favorevole anche sui Paesi di transito che vedrebbero, così, alleggerita la pressione sui propri confini da parte dei flussi clandestini.

A Salonicco la Presidenza Italiana, nel mettere a disposizione la propria esperienza in campo nazionale, ha proposto ai Partners europei un sistema di quote di ingressi legali in Europa, da offrire ai Paesi di origine e di transito dei principali flussi di immigrazione illegale, in cambio della loro collaborazione ai fini della stipula di accordi di riammissione, della gestione dei flussi migratori, del contrasto dell'immigrazione irregolare e del rimpatrio dei clandestini.

Anche in base ai principi contenuti nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, che sottolinea il diritto degli Stati membri a determinare il volume d'ingresso nel loro territorio di cittadini provenienti da Paesi terzi, queste quote dovrebbero essere determinate dai singoli Paesi sulla base delle rispettive esperienze - e dei vincoli storici stabiliti sul piano internazionale – e confluire in un "pacchetto europeo" che l'Unione potrebbe utilizzare quale leva negoziale nelle relazioni con i Paesi terzi.

L'idea di uno studio per la possibile definizione di un sistema di quote europeo è stata lanciata dal nostro Ministro dell'Interno durante il Consiglio informale GAI del 12 settembre 2003. La Commissione è stata incaricata di promuovere uno studio di fattibilità in tempi rapidi, anche se alcune delegazioni hanno espresso perplessità in merito all'iniziativa, precisando che la materia del lavoro rientra nelle competenze esclusive degli Stati membri.

2.15) Le iniziative adottate dall'Italia in ambito europeo

In coerenza con i principi stabiliti dal Consigli Europei di Tampere, Laeken, Siviglia e Salonicco, il programma della Presidenza italiana in materia di immigrazione e di asilo si è incentrato sui seguenti aspetti: l'aiuto ai Paesi, di origine e di transito dei migranti; la regolazione

dei flussi legali; la gestione integrata dei confini terrestri, marittimi e aerei dell'Unione; il contrasto all'immigrazione clandestina e la lotta alle organizzazioni criminali che la sfruttano; la politica europea dell'asilo. Nel semestre italiano su questi temi si sono realizzati concreti avanzamenti. In particolare:

Immigrazione legale

- E' stato affidato alla Commissione il compito di elaborare uno Studio sul rapporto tra immigrazione legale e immigrazione illegale che prenda in esame anche l'ipotesi di quote annuali di ingressi regolari da offrire a Paesi di origine e di transito in cambio della loro collaborazione per il governo complessivo delle migrazioni;
- E' stato avviato il negoziato sulla proposta di Direttiva relativa all'accesso nell'Unione per motivi di studio, formazione professionale e volontariato. Questo tema è stato oggetto di approfondimento anche sotto il profilo scientifico in un seminario che si è svolto a Roma nel dicembre 2003, con la partecipazione di personalità del mondo accademico;
- E' stata completata la lettura in sede tecnica della proposta di Direttiva sull'ingresso e il soggiorno degli extracomunitari per motivi di lavoro, esame che consentirà alla Commissione di prendere decisioni sui seguiti di dare all'iniziativa;
- L'Italia ha promosso in sede comunitaria il tema del dialogo interreligioso. In proposito si è tenuta a Roma nell'ottobre 2003 una Conferenza dei Ministri dell'Interno in esito alla quale è stata approvata una Dichiarazione che considera il dialogo interreligioso una via privilegiata per migliorare l'integrazione degli immigrati in Europa e garantire maggiore sicurezza.

Gestione integrata delle frontiere esterne e politica di rimpatrio

- E' stata attivata la "Common Unit", composta da esperti in materia di frontiere;
- E'stato raggiunto un accordo sull'impostazione dell'Agenzia per le frontiere in virtù del quale l'Agenzia potrà entrare in funzione nel gennaio 2005, una volta definito il relativo Regolamento;
- Sono stati definiti i nuovi Centri per il coordinamento delle attività alle frontiere marittime (che saranno realizzati in Spagna e Grecia) aeroportuali (realizzato in Italia), che si aggiungono al Centro già attivato in Germania per le frontiere terrestri, al Centro di analisi integrata del rischio (sotto responsabilità finlandese) e al Centro per la formazione degli operatori di frontiera (di iniziativa austrosvedese);
- È stato approvato un articolato Programma operativo per il controllo delle frontiere marittime, proposto dall'Italia e incentrato sulla collaborazione con i Paesi terzi. E' regolamentato in particolare lo svolgimento dei cosiddetti controlli "da porto a porto" nonché di operazioni congiunte di pattugliamento, interdizione navale in alto mare e rimpatrio degli immigrati irregolari. In applicazione di questo programma l'Italia ha già presentato un piano di pattugliamento congiunto del Mediterraneo (Progetto Nettuno), al quale hanno aderito anche altri Stati membri;
- In vista dell'allargamento dell'Unione, sono state concordate procedure semplificate nei controlli di frontiera e servizi congiunti;
- Sono state approvate due importanti decisioni che facilitano la collaborazione degli Stati membri nelle procedure di espulsione e nell'organizzazione dei voli congiunti per il rimpatrio dei clandestini.

Prevenzione e lotta all'immigrazione clandestina

- Secondo il mandato di Salonicco, è stato approvato il Regolamento relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento per l'immigrazione, che costituisce

anche un nuovo strumento di cooperazione tra l'Unione e gli Stati terzi presso cui gli ufficiali di collegamento sono distaccati;

- Sono stati approvati due Regolamenti relativi all'inserimento di elementi biometrici nei visti e nei permessi di soggiorno ed è stata avviato l'elaborazione di analogo provvedimento relativo ai passaporti. Tenendo conto dei dibattiti aperti in altri Fori internazionali, si è concordato di adottare le impronte digitali e il riconoscimento facciale come parametri di base, non escludendo la possibilità di adottare in futuro ulteriori elementi biometrici;
- E' stata approvata la Direttiva per il rilascio del permesso di soggiorno alle vittime della tratta che collaborano con le autorità competenti, provvedimento che bilancia l'azione di contrasto al traffico di esseri umani con l'assistenza a coloro che ne sono vittime;
- E' stato avviato lo studio per un Regolamento che disciplina l'obbligatorietà del timbro di ingresso sui passaporti per chi non ha l'obbligo del visto e di una Direttiva per la comunicazione, da parte dei vettori, dei dati relativi ai passeggeri.

Asilo

- E' proseguito l'esame delle proposte di Direttiva volte alla costruzione di un sistema europeo dell'asilo e in particolare della Direttiva sulle procedure per la concessione e revoca dello status di rifugiato, sulla quale si sono registrati consistenti avanzamenti;
- Si è svolto a Roma nell'ottobre 2003 un seminario relativo alla protezione dei rifugiati nelle regioni di origine.

Relazioni con i Paesi terzi

- E' stato approvato il Regolamento che stabilisce le basi giuridiche per l'impiego di 250 milioni di euro stanziati dalla Commissione per finanziare accordi con i Paesi di origine e di transito dei maggiori flussi migratori;
- E' stato istituito un meccanismo di monitoraggio per valutare il livello di collaborazione dei Paesi terzi nella lotta all'immigrazione clandestina;
- Sono proseguiti i negoziati per gli accordi comunitari di riammissione, due dei quali - con Sri Lanka e Albania - sono stati conclusi.

Di questi avanzamenti hanno preso nota i Consigli Europei di Bruxelles del 16 e 17 ottobre e del 12 dicembre 2003.

2.16) La regolarizzazione

Grazie alla legge Bossi-Fini (art. 33 legge 189/02, con riferimento al lavoro domestico o di assistenza di carattere medico) – ed alla successiva legge di legalizzazione del lavoro irregolare (decreto legge 195/02 convertito nella legge 222/02, riguardante il lavoro subordinato in senso lato) – è stato possibile avviare alla regolarizzazione circa 700.000 lavoratori extracomunitari presenti nel nostro Paese, un numero notevolmente superiore alle previsioni e di gran lunga maggiore rispetto alle precedenti sanatorie degli immigrati (nel 1995 furono regolarizzati 244.000 extracomunitari e nel 1998 251.000).

Per affrontare nel migliore dei modi tale procedura, è stato messo a punto un apposito progetto.

Si tratta della più grande operazione del genere mai compiuta in Italia, che ha comportato un notevole impegno da parte delle strutture dello Stato, in particolare del Ministero dell'interno e di quello del lavoro e delle politiche sociali, insieme a Poste italiane S.p.A.. Un rilevante contributo è fornito anche dall'Agenzia delle entrate e dall'I.N.P.S., presenti presso gli Sportelli Polifunzionali

istituiti presso le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo, dove vengono completate le pratiche di regolarizzazione, con una notevole semplificazione delle procedure.

Determinante, in tale operazione, è stato il coinvolgimento delle Poste Italiane S.p.A., cui è stata affidata la stampa e la distribuzione, presso i 14.000 sportelli postali sparsi per tutta la Penisola, degli appositi kit su cui compilare le dichiarazioni di emersione e legalizzazione del lavoro irregolare degli extracomunitari, da presentare alle Prefetture-U.T.G.. Ciò ha evitato le lunghe file del passato presso gli uffici pubblici, mentre i moduli, a lettura ottica, consentono il trattamento informatico dei dati, che accelera tutte le successive procedure istruttorie prima della convocazione delle parti interessate presso gli Sportelli Polifunzionali.

Presso lo Sportello Polifunzionale sono state effettuate, tutte le operazioni relative alla regolarizzazione:

- firma del contratto di soggiorno per lavoro
- rilascio del permesso di soggiorno
- rilascio del codice fiscale
- definizione della posizione contributiva presso l'INPS.

La regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari è stata autofinanziata dai versamenti dei datori di lavoro interessati.

Va sottolineata la differenza sostanziale che esiste tra regolarizzazione e sanatoria. Le sanatorie del passato si limitavano a prendere in considerazione la presenza sul territorio nazionale a una certa data e riguardavano i disoccupati, garantendo loro soltanto le iscrizioni alle liste di collocamento. La regolarizzazione non si è limitata a questo, ma ha richiesto un rapporto di lavoro reale, che è stato fatto emergere con una domanda che _è_ stata presentata non dall'extracomunitario ma dal suo datore di lavoro. Il rapporto di lavoro è stato formalizzato in un contratto di lavoro con un salario regolare: a esso si è collegata la regolarizzazione contributiva, l'assistenza sanitaria, e un contesto di sicurezza, perché a ciascuno sono stati effettuati i rilievi fotodattiloscopici. Le più ottimistiche previsioni della vigilia facevano immaginare non più di 400 mila domande di regolarizzazione: sono state invece ben 705 mila! Pur in presenza di una serie di problemi nella fase iniziale, determinati sia dalla quantità delle domande sia dalla oggettiva difficoltà di leggere alcune delle istanze (qualcuna era stata compilata con caratteri cirillici e qualche altra prescindendo dalle caselle che consentono la lettura ottica), si sono poi superati questi scogli, e si può dire che la regolarizzazione è alle nostre spalle: su 705 mila domande presentate i procedimenti conclusi sono poco meno di 650 mila; la stragrande maggioranza si riferiscono a contratti già definiti, mentre una esigua minoranza di persone che hanno perso il lavoro hanno avuto il permesso di soggiorno temporaneo per trovarne un altro. Le istanze respinte per le ragioni più varie sono una percentuale ridottissima rispetto all'insieme: all'incirca 25 mila rigetti. Tutto questo è stato fatto in un anno, senza file al momento della presentazione della domanda (in virtù della convezione con Poste Italiane, che ha consentito di distribuire le istanze sull'intero territorio nazionale attraverso i 14 mila uffici postali, qualcosa di più rispetto alle 103 Questure), e senza file anche al momento della formalizzazione; tutti sono stati ben lieti di essere convocati in Prefettura, a giorno e a orario fisso, e di avere, sempre in Prefettura, in una sola occasione definito i vari adempimenti: non soltanto la sottoscrizione del contratto di lavoro, ma pure, come si diceva, la regolarizzazione contributiva, sanitaria e fiscale. L'ultima sanatoria era durata due anni e mezzo con 250 mila domande, lasciando una coda di 35 mila pratiche inevase; l'attuale regolarizzazione, con un carico di 705 mila domande e con un lavoro molto più impegnativo, si è conclusa in un anno.

Le istanze presentate

Le istanze di regolarizzazione presentate in tutta Italia sono state 705.138 di cui 343.616 riguardanti "colf e badanti" e 361.522 gli altri lavoratori subordinati.

Roma (107.282), Milano (87.080), Napoli (36.973), Torino (36.044) e Brescia (24.405) sono le cinque province con il maggior numero di domande per un totale di 291.784.

Seguono: Firenze (17.133), Caserta (14.945), Bergamo (14.007), Padova (13.347), Bologna (12.979) Verona (12.853), Treviso (11.786), Salerno (11.758), Genova (10.994), Vicenza (10.815), Modena (10.725), Perugia (10.429), Venezia (9.440).

Le province in cui sono state presentate meno di mille istanze sono: Oristano (163), Nuoro (260), Enna (266), Isernia (301), Caltanissetta (534), Trapani (634) Brindisi (521), Sondrio (632), Aosta (684), Campobasso ((853), Agrigento (891) e Matera (950).

Le regioni nelle quali sono state presentate più istanze di regolarizzazione sono la Lombardia (159.144), il Lazio (124.344), la Campania (68.487), il Veneto (61.500), il Piemonte (57.528), l'Emilia Romagna (57.171) e la Toscana (50.849); quelle dove sono state presentate meno istanze: il Molise (1.114), la Basilicata (2.467), la Sardegna (3.206) e il Trentino Alto Adige (5.556).

Per quanto concerne le nazionalità degli stranieri per i quali è stata presentata istanza di regolarizzazione, si evidenzia il primato di richieste di extracomunitari provenienti da Paesi dell'est europeo: Romania (143.500), Ucraina ((106.647), Albania (54.918). Seguono il Marocco (53.986), l'Ecuador (36.539), la Cina Popolare (35.310), la Polonia (34.173). Altri Paesi tradizionalmente presenti nei primi posti della graduatoria degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia si attestano su posizioni intermedie: Filippine (11.725), Tunisia (9.604), Sri Lanka (7.552), Jugoslavia (6681).

Primi dieci paesi con maggior numero di cittadini cui è stato rilasciato un permesso di soggiorno in seguito alla regolarizzazione (Ministero dell'interno. Rilevazione al 28 luglio 2004)

	Totale permessi rilasciati	di cui per colf/badanti	di cui per lavoro subordinato	Colf/badanti in %
Romania	134.039	60.937	73.102	45,5
Ucraina	100.789	85.171	15.618	84,5
Marocco	47.620	8.808	38.812	18,5
Albania	47.548	10.300	37.248	21,7
Ecuador	34.083	24.006	10.077	70,4
Cina	33.301	5.472	27.829	16,4
Polonia	30.401	23.163	7.238	76,2
Moldavia	29.443	21.778	7.665	74,0
Perù	16.117	12.843	3.274	79,7
Egitto	15.074	454	14.620	3,0
Altre nazionalità	153.184	62.257	90.927	40,6
Totale permessi rilasciati	641.599	315.189	326.410	49,1
Stranieri per i quali sono state presentate domande	693.928	333.731	360.197	48,1

Le istanze di regolarizzazione rispetto alla presenza regolare

	Domande di regolarizzazione						Permessi al 31/12/2002	Domande 2002 in % dei permessi validi
	2002		1998		Variazione tra 1998 e 2002			
	V.A.	In % delle domande presentate	V.A.	In % delle domande	V.A.	In %		
Romania	143500	20,5	26719	10,6	116781	**437,1**	95834	**149,7**
Ucraina	106647	15,2	2011	0,8	104636	**5203,2**	14035	**759,9**
Albania	54918	7,8	48446	19,3	6472	13,4	168963	32,5
Marocco	53986	7,7	29027	11,6	24959	86,0	172834	31,2
Ecuador	36539	5,2	5408	2,2	31131	**575,6**	12108	**301,8**
Cina	35310	5,0	19296	7,7	16014	83,0	62314	**56,7**
Polonia	34173	4,9	5746	2,3	28427	**494,7**	35077	**97,4**
Moldavia	31170	4,4	2050	0,8	29120	**1420,5**	6861	**454,3**
Perù	17381	2,5	4981	2,0	12400	**248,9**	31115	**55,9**
Egitto	15836	2,3	10818	4,3	5018	46,4	29861	**53,0**
India	14347	2,0	5596	2,2	8751	156,4	34080	42,1
Senegal	14205	2,0	12450	5,0	1755	14,1	36310	39,1
Filippine	11725	1,7	4652	1,9	7073	152,0	65257	18,0
Bangladesh	11450	1,6	7947	3,2	3503	44,1	22061	**51,9**
Pakistan	10786	1,5	8172	3,3	2614	32,0	20986	**51,4**
Tunisia	9604	1,4	7753	3,1	1851	23,9	51384	18,7
Bulgaria	9020	1,3	1749	0,7	7271	**415,7**	8552	**105,5**
Sri Lanka	7552	1,1	3465	1,4	4087	118,0	35845	21,1
Nigeria	6828	1,0	10706	4,3	-3878	-36,2	19505	35,0
Russia	6752	1,0	493	0,2	6259	**1269,6**	12735	**53,0**
Jugoslavia	6681	1,0	3021	1,2	3660	121,2	34794	19,2
Algeria	6210	0,9	4192	1,7	2018	48,1	11831	**52,5**
Macedonia	5817	0,8	2772	1,1	3045	109,8	26060	22,3
Brasile	5379	0,8	1631	0,6	3748	**229,8**	20804	25,9
Croazia	4217	0,6	691	0,3	3526	**510,3**	16852	25,0
Totale	705133		250996	100	454137	180,9	1512324	46,6
Totale con cittadinanza rilevata	701464	100,0						

Fonte: dati del Ministero dell'interno. In grassetto le variazioni superiori alla media

Il numero delle istanze presentate è risultato leggermente superiore a quello delle persone per le quali è stata presentata domanda, visto che più datori di lavoro potevano presentare una istanza per lo stesso lavoratore (tipicamente una colf che lavorava a metà tempo con due datori di lavoro diversi). Sono stati rilasciati 641.599 permessi di soggiorno, principalmente a cittadini rumeni, ucraini, marocchini e albanesi.

Il Ministero dell'interno ha provveduto a dare pieno adempimento alla sentenza della Corte Costituzionale n.78 del 10 febbraio 2005. Tale sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'automatico rigetto dell'istanza di regolarizzazione di lavoratori extracomunitari presentate nel 2002 in base alla sola presenza di una denuncia per uno dei reati per i quali gli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale prevedono l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza. Con nota del 4-3-2005 il Ministero dell'interno ha dato indicazione ai prefetti che è opportuno procedere al riesame, in via di autotutela, dei provvedimenti di rigetto delle istanze di regolarizzazione in conformità e nei limiti della sentenza costituzionale in oggetto, sia nei procedimenti giurisdizionali pendenti, dandone nel contempo tempestiva comunicazione alla competente Avvocatura dello Stato, ai fini della cessazione della materia del contendere, sia in relazione ad eventuali istanze di riesame e/o diffide.

2.17) Lotta alla tratta di esseri umani e al traffico di clandestini.

L'azione innovativa, avviata già nel 1998 dal Governo italiano in materia di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento, è stata ulteriormente approfondita dalla recente pubblicazione della legge 11 agosto 2003, n°228 *"Misure contro la tratta di persone"*, che va ad affiancarsi ed a rafforzare il dettato dell'art. 18 del T.U. sull'Immigrazione, che prevede, come noto, la concessione di uno speciale permesso di soggiorno temporaneo alle vittime che intendono sottrarsi allo sfruttamento, permettendo loro di partecipare a specifici programmi individuali di recupero ed integrazione sociale in Italia.

La legge 228/2003 riscrive l'art. 601 del c.p., definendo più puntualmente la fattispecie di reato denominata "tratta di persone", aumentandone contestualmente la pena minima edittale da 5 a 8 anni di reclusione. La nuova legge ha equiparato la fattispecie in esame ai delitti di mafia evidenziandone così la gravità e l'efferatezza e applicando le disposizioni relative alla confisca dei patrimoni, alle operazioni sotto copertura e al coordinamento delle indagini da parte della direzione nazionale anti-mafia. Inoltre la legge istituisce, accanto ad uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli art. 600 e 601 del c.p. (*"riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù"* e *"tratta di persone"*), anche delle specifiche azioni di prevenzione finanziabili su di un apposito Fondo per le misure anti-tratta.

Soffermandosi sulla dimensione transnazionale del fenomeno e sottolineando l'importanza della cooperazione internazionale per una più efficace azione di prevenzione, l'art. 14 della legge impegna il Dipartimento per le pari opportunità e il Ministero degli esteri a promuovere incontri e campagne di informazione, anche nei paesi di provenienza delle vittime del traffico. In vista delle medesima finalità, la norma prevede, inoltre, che il Dipartimento per le pari opportunità, unitamente al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia, del lavoro e delle politiche sociali, organizzi corsi di formazione degli operatori impegnati nella lotta alla tratta. Tali iniziative saranno inserite fra gli impegni programmatici del Dipartimento per le pari opportunità per il prossimo triennio.

Il Ministero dell'interno e il Ministro per le pari opportunità, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, stanno portando avanti una serie di misure nel campo della lotta alla tratta.

Il Ministero dell'interno ha promosso ed avviato, negli ultimi anni, alcuni progetti innovativi allo scopo di attuare misure di intervento finalizzate, non solo a fornire un concreto sostegno alla repressione del fenomeno criminale, ma anche a realizzare azioni di prevenzione e di aiuto alle vittime della tratta.

Tali progetti sono finalizzati a facilitare, da un lato, il ritorno volontario in patria delle vittime di tratta - che, nel percorso di uscita dello stato di sfruttamento in cui versano, collaborano con le forze dell'ordine all'individuazione ed alla cattura dei propri sfruttatori - e dall'altro a concorrere, in collaborazione con le autorità dei Paesi di origine - puntando in particolar modo a fornire una attenta e mirata informazione preventiva sui rischi legati all'immigrazione clandestina - a creare le necessarie condizioni di tutela delle potenziali vittime.

In particolare tali iniziative sono:

- Progetto nazionale per assicurare il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel paese di origine delle vittime della tratta, finanziato per il secondo anno consecutivo, dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sul Fondo nazionale previsto dall'art.18 del D.Lgvo 286/98 e confermato dalla nuova L. 189/2002.

  Questa iniziativa, che, sulla base di uno specifico programma individuale, elaborato tenendo conto delle capacità e delle aspettative del beneficiario, prevede il reinserimento sociale lavorativo e familiare delle vittime di tratta nel paese di origine, assicura alle stesse oltre alla assistenza medica, legale e psicologica, l'avvio a corsi di formazione scolastica e/o professionale ed a percorsi di inserimento o reinserimento lavorativo sostenuti dalla concessione di una indennità di prima accoglienza e di due borse lavoro.

Il progetto ha consentito, fino ad ora, di provvedere al rimpatrio ed all'assistenza di oltre 110 vittime di tratta. Si sottolinea la rilevanza del contributo fornito dalle beneficiarie del programma, alle forze dell'ordine nella lotta contro i trafficanti, mediante le denunce sporte contro i propri sfruttatori.

- Progetto Prevenzione Tratta
  Nel dicembre 2003 si è conclusa anche l'iniziativa finalizzata ad avviare, nei paesi di origine delle vittime di tratta, specifiche attività mirate a prevenire il fenomeno.
  Tali paesi sono in particolare: la Romania, l'Albania, la Moldavia e l'Ucraina.
  Le attività realizzate in ciascuno di essi hanno riguardato, in particolare: a) la realizzazione di una campagna di informazione sui media locali attraverso la messa in onda di filmati, imperniati su testimonianze dirette, finalizzati ad informare le potenziali vittime sui rischi legati alla immigrazione illegale; b) incontri pubblici di sensibilizzazione, in particolare nelle scuole, sui temi dell'immigrazione con particolare riguardo alla tratta; c) l'organizzazione di tavoli di lavoro comuni con rappresentanti italiani e autorità locali, finalizzati a stimolare forme di cooperazione continuativa per prevenire e combattere la tratta di esseri umani. d) convegno nazionale, svoltosi a Roma il 21 novembre 2003, per la presentazione dei risultati conseguiti dall'iniziativa.
  Il Progetto è realizzato sulla base dei finanziamenti previsti dalla L. 212/92 (Collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale)

In considerazione degli ottimi risultati già ottenuti e del rilievo assunto a livello internazionale ed europeo dalle iniziative suindicate - quali modelli innovativi nella lotta contro la tratta di esseri umani - il Ministero dell'interno si sta adoperando affinché le stesse possano assumere carattere di continuità e continuare anche negli anni 2004/2006.

La strategia di contrasto al fenomeno della tratta degli esseri umani, adottata dal Dipartimento per le pari opportunità, persegue una duplice finalità: quella di rafforzare le misure repressive nei confronti dei trafficanti e quella di sostenere le vittime del reato, favorendone l'integrazione sociale e lavorativa nel nostro Paese.

Particolare importanza hanno le disposizioni normative volte a garantire alle vittime del traffico assistenza e protezione sociale. Per consentire alle persone offese di affrancarsi effettivamente dalla condizione di sfruttamento cui sono state sottoposte, è indispensabile offrire loro percorsi alternativi di sostegno, di informazione e di orientamento, cui si dedica in particolare il Dipartimento per le pari opportunità.

A tal fine, la legge 11 agosto 2003, n°228, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il già citato Fondo per le misure anti-tratta - nel quale confluiscono le somme stanziate dall'art. 18 del testo unico dell'immigrazione, nonché i proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti - destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale, in favore delle vittime del traffico, nonché delle altre finalità di protezione previste dal citato art. 18.

Come è noto, la norma prevede la concessione di uno speciale permesso di soggiorno per consentire agli stranieri vittime del traffico, di sottrarsi alla violenza o allo sfruttamento cui risultano sottoposti, e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

Ad una Commissione interministeriale, istituita nel 1999 presso il Dipartimento per le pari opportunità, è stato attribuito il preciso compito di indirizzo, controllo e programmazione delle risorse, ora confluite nel nuovo Fondo, per l'attuazione dei progetti. Con decreto del 23 novembre 1999 il Ministro per le Pari Opportunità ha individuato le due tipologie di programmi finanziabili:

- i programmi di protezione sociale, finalizzati ad assicurare un percorso di assistenza e protezione alle vittime della tratta;
- le azioni di sistema, dirette a supportare i programmi di protezione con iniziative di sensibilizzazione, indagini e ricerche sull'andamento del fenomeno, attività formative per gli operatori, attività di assistenza tecnica e monitoraggio dei progetti.

Importante azione di sistema concerne il progetto di rimpatrio volontario assistito per le donne vittime del traffico, coordinato dal Ministero dell'interno con l'assistenza dell'OIM di cui si è già detto.

Un'altra iniziativa che si è rivelata utile per avvicinare le vittime di questo terribile mercato alle istituzioni, è stata l'attivazione di un Numero Verde – che resterà operativo per il prossimo triennio - composto da una postazione nazionale e da 14 postazioni locali. Tali postazioni, dislocate in diverse macro aree a carattere regionale e interregionale, realizzano con i progetti di protezione sociale una rete di intervento coordinata a livello locale, unica nel suo genere.

L'insieme dei progetti di protezione sociale attualmente in campo realizza una rete di intervento efficace e offre alle persone vittime del traffico reali opportunità di affrancamento e di integrazione nel tessuto sociale italiano. Si tratta di servizi diversificati ma integrati: le unità di strada; gli sportelli di informazione e consulenza a livello sanitario, legale, sociale, psicologico; le misure di accoglienza diversificate.

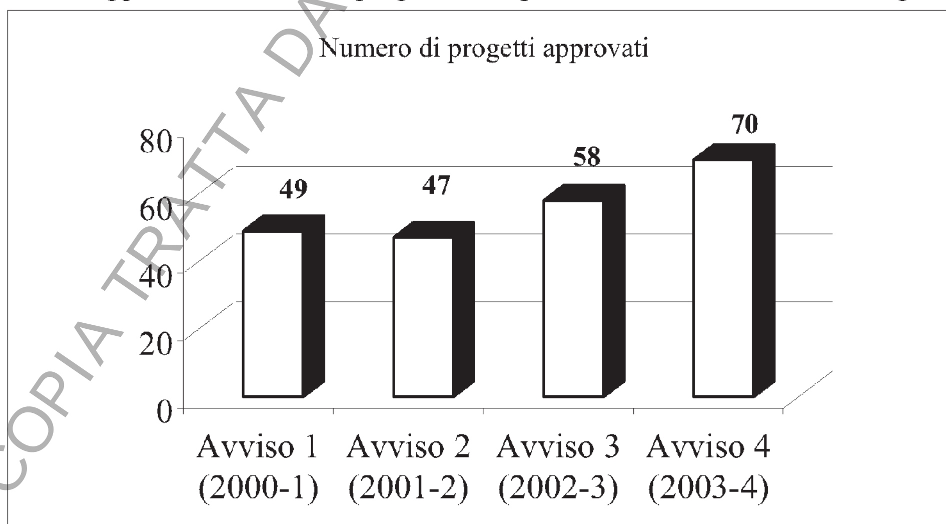
Si sottolinea che il rilascio del permesso di soggiorno e il conseguente inserimento nel programma, non è subordinato alla collaborazione con gli inquirenti o alla presentazione di una denuncia da parte dello straniero che desidera affrancarsi, ritenendosi sufficiente il tentativo di quest'ultimo di sottrarsi ai condizionamenti della organizzazione criminale.

La scelta fatta in tal senso dal legislatore non solo assicura alle vittime una tutela reale e completa ma, al contempo, favorisce il contrasto alla criminalità organizzata, in quanto si ritiene che le persone che vengono inserite nel percorso di recupero sociale possano fornire un quadro informativo utile all'azione investigativa.

Considerati i risultati raggiunti, si intende proseguire la strada intrapresa promuovendo ulteriori iniziative e cioè:

- intensificare l'attività di monitoraggio dei programmi e delle azioni di sistema avviati;
- creare, in modo sistematico, occasioni di confronto con la Magistratura e le forze di polizia che operano sia in Italia che all'estero;
- prospettare possibilità di integrazione tra le fonti di finanziamento nazionali ed europee;
- intensificare la collaborazione con i Paesi di origine e non soltanto per promuovere campagne di informazione sui rischi connessi con l'immigrazione non controllata, ma anche per promuovere interventi di sviluppo locale in grado di incidere sulle cause di questo fenomeno criminoso.
- Favorire in sede di programmazione degli "avvisi" il coinvolgimento del terzo settore, del volontariato e degli enti religiosi

Monitoraggio delle attività dei programmi di protezione sociale ex art. 18, D.lgs 286/98



	Avviso 1	Avviso 2
Periodo	Marzo 2000-febbraio 2001	Marzo 2001/ marzo 2002
Numero di progetti approvati	49	47
Numero di soggetti accompagnati ai vari servizi sociali (dopo il primo contatto)	5577	8801
di cui presso strutture sanitarie		6671
Di cui consulenza legale		1235
Consulenza psicologica		865
Altro		40
Num soggetti inseriti nei progr di protez sociale	1755	1836
Numero di permessi di soggiorno ottenuti	833	1062
Numero di soggetti che hanno partecipato a corsi di orientamento formativo/lavorativo		
Corsi di formazione	87	
Corsi di alfabetizzazione lingua italiana	330	
Assegnazione borse di studio	347	
Tutorship guidate in azienda	135	
Corsi di formazione professionale		537
corsi di formazione scolastica		552
Borse lavoro		395
Avviati al lavoro		944
di cui agricoltura		20
industria		214
commercio (rist/ artig)		204
turismo		108
servizi alle imprese		78
istruzione, sanità		23
servizi alle persone (collaborazioni domestiche)		297

Fonte: Ministro per le pari opportunità, iniziative ex Art. 18 D.lgs 286/98

2.18) Gli stranieri, la giustizia ed il sistema penitenziario

Negli ultimi anni il numero dei detenuti extracomunitari presenti negli istituti penitenziari del Paese è andato progressivamente aumentando, anche se il dato relativo all'anno 2003 ha registrato una lieve diminuzione rispetto all'anno precedente.

Nello specifico negli anni 2000/2003 i detenuti complessivamente presenti sono stati:

Detenuti complessivamente presenti negli Istituti Penitenziari

	Detenuti stranieri	Detenuti italiani	Totale detenuti	Detenuti stranieri in %
31.12.2000	15.582	37.583	53.165	29,3
31.12.2001	16.294	38.981	55.275	29,5
31.12.2002	16.788	38.882	55.670	30,2
30.06.2003	16.636	39.767	56.403	29,5

Fonte: "Rapporto Mensile sulla popolazione penitenziaria" pubblicato dall'Ufficio per lo sviluppo e la gestione del Sistema Informativo Automatizzato – Sezione Statistica.

Attualmente pertanto la percentuale degli stranieri presenti nelle strutture penitenziarie italiane si aggira intorno ad un terzo della popolazione detenuta.

Aree geografiche di provenienza.

Riguardo alle aree geografiche di provenienza si rappresenta che il quadro degli stranieri detenuti nelle carceri italiane è rappresentato:

-da una prevalenza di detenuti provenienti dai paesi del Nord Africa, in particolare di maghrebini (Marocco, Tunisia e Algeria sono tre tra le quattro nazionalità in assoluto più frequenti), e da paesi europei non appartenenti alla UE, in particolare da Albania, ex Jugoslavia e Romania;

-da una discreta presenza di detenuti sudamericani, soprattutto colombiani, cileni e venezuelani;

-da una minore presenza di detenuti provenienti dagli altri paesi dell'Africa e dall'Asia.

La situazione è comunque in continua evoluzione. In particolare (dal 30.6.2002 al 30.6.2003) si è registrato:

- un lievissimo decremento dei detenuti albanesi (da 2.820 a 2.811);
- un marcato incremento dei cittadini romeni (da 753 a 989) e un lieve calo di detenuti provenienti dall'attuale Jugoslavia (da 918 a 884) e dalla Croazia (da 199 a 171);
- un lieve decremento di detenuti marocchini (da 3.810 a 3.692), algerini (da 1.512 a 1.334) e tunisini (da 2.066 a 1.954);
- un notevole decremento dei detenuti colombiani (da 501 a 348).

Nazionalità dei detenuti stranieri presenti negli Istituti Penitenziari

	31/12/2000	31/12/2001	30/06/2002	31/12/2002	31/06/2003	Var % 2000-2003	Distribuzione % 31/12/2000	Distribuzione % 30/06/2003
Marocco	3228	3504	3810	3653	3692	14,4	20,7	22,2
Albania	2620	2674	2820	2751	2811	7,3	16,8	16,9
Tunisia	2029	2026	2066	2019	1954	-3,7	13,0	11,7
Algeria	1304	1449	1512	1456	1334	2,3	8,4	8,0
Ex Jug.	975	915	1286	1218	1238	27,0	6,3	7,4
Romania	722	690	753	958	989	37,0	4,6	5,9
Totale	15582	16294	17049	16788	16636	6,8	100,0	100,0

Fonte: Ministero della giustizia.

Lavoro dei detenuti stranieri.

In via preliminare va chiarito che i detenuti ammessi al lavoro possono suddividersi in due gruppi:

1. Detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (Servizi interni e lavorazioni);
2. Detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (artigiani, lavoranti in proprio, ammessi al lavoro all'esterno, lavoranti a domicilio, soci di cooperative).

Il totale dei detenuti lavoranti rispetto ai detenuti presenti, si aggira intorno al 25% della popolazione detenuta. Dato quest'ultimo che negli ultimi anni ha mantenuto una sostanziale stabilità.

In particolare, si segnala che circa l'84 % dei detenuti lavoranti presta la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria. Nello specifico, la maggior parte di questi detenuti è impiegata nei c.d. servizi domestici, ossia in attività che devono essere prestate per la vita quotidiana della comunità: addetti alle pulizie, addetti alle cucine, incaricati della distribuzione del vitto ecc. e nell'attività di manutenzione ordinaria del fabbricato (secondaria in ordine di importanza): elettricista, idraulico ecc., a cui sono assegnati circa il 7% dei detenuti.

Accanto a queste tipologie, sussistono attività di lavoro organizzato su base industriale che riguarda l'8% circa della popolazione detenuta.

La percentuale degli stranieri rispetto al totale dei detenuti che prestano attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, si aggira intorno al 32 %, valore superiore alla quota di stranieri lavoranti rispetto al totale dei detenuti impegnati in attività lavorative che si aggira intorno al 28%.

Il restante 16%, circa, dei detenuti lavoranti presta attività non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria. Fanno parte di questa categoria tra gli altri i soggetti in semilibertà e i soggetti ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21 O.P.

Per quanto riguarda gli stranieri lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione (8% circa del totale di questa categoria), si registra una netta differenza rispetto alla analoga percentuale relativa ai lavoranti alle dipendenze: pari circa al 32%. I detenuti stranieri sono pertanto prevalentemente impegnati in quest'ultimo tipo di attività.

Corsi professionali.

La quota dei detenuti stranieri sul totale degli iscritti ai corsi che partecipa ai corsi professionali si aggira intorno al 26 % .

Essi rappresentano circa il 6 % degli stranieri sul totale della popolazione detenuta.

Si fa rinvio all'allegato prospetto per una ricognizione dettagliata degli stranieri che hanno partecipato a tali corsi professionali negli ultimi anni.

Aspetti del trattamento dei detenuti stranieri.

L'evoluzione della composizione della popolazione detenuta (sia in termini quantitativi, che in relazione alla provenienza geografica), ha comportato da parte dell'Amministrazione Penitenziaria, un rilevante sforzo di aggiornamento degli strumenti adeguati per far fronte alle svariate esigenze di tali detenuti (si pensi alla necessità di convenzionare degli interpreti).

Gli extracomunitari, infatti, spesso ignorano la lingua italiana, sono soggetti che in genere mantengono abitudini, usi, religione e regole etniche diverse dagli italiani, costituiscono, infine, una categoria di detenuti che manca di riferimenti lavorativi o parentali esterni al carcere e che quindi difficilmente riesce ad usufruire dei benefici offerti dall'ordinamento penitenziario (affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà ecc.). Tanto premesso, la parte del documento che segue intende offrire una panoramica dei percorsi operativi avviati dalla Amministrazione Penitenziaria negli ultimi anni, che hanno avuto come destinatari i detenuti stranieri.

Le difficoltà linguistico culturali.

Il primo ostacolo da superare quando si parla di rapporti con popolazioni straniere è quello della comunicazione.

Di questo problema si occupa l'art. 35 del regolamento di esecuzione del 2000[2], dedicato alle condizioni di esecuzione penale nei confronti dei detenuti e degli internati di cittadinanza straniera. La lettera di tale articolo recita testualmente: <<*Nell'esecuzione delle misure privative della libertà nei confronti di cittadini stranieri, si deve tenere conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali. Devono essere favorite le possibilità di contatto con le autorità consolari del loro paese. Deve essere favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato*>>.

Al riguardo, tra le iniziative assunte da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per ridurre le difficoltà di tipo linguistico culturale, si segnalano in particolare:

1. La realizzazione a cura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria di alcuni opuscoli, tradotti nelle lingue di maggiore diffusione tra gli stranieri detenuti nel nostro Paese (che sono stati distribuiti a tutti gli Istituti penitenziari) contenenti nello specifico:
   - le norme dell'Ordinamento Penitenziario e del Regolamento di esecuzione;
   - i diritti dei detenuti;
   - per il settore sanitario, alcune informazioni sulla prevenzione delle malattie trasmissibili per via parentale e sessuale (HIV, HBV, HCV)[3].

Altri depliant tradotti in diverse lingue, realizzati in alcuni Istituti Penitenziari in collaborazione con le Associazioni di volontariato e con gli Enti Locali.

2. L'implementazione delle biblioteche di alcuni istituti penitenziari dei testi maggiormente richiesti dagli immigrati: dizionari, grammatiche, testi di genere religioso, storico, narrativo, periodici.

Il mediatore culturale.

All'abbattimento delle barriere linguistiche potrebbe contribuire l'utilizzo della figura del mediatore culturale (già previsto dal T.U. sugli immigrati e dall'art. 35 R.E.O.P.), il quale potrebbe diventare una sponda reale per attivare i necessari processi di rieducazione alla legalità e alla vita sociale.

Al riguardo è opportuno osservare che, per non turbare gli equilibri esistenti, l'utilizzo del "mediatore culturale" all'interno degli Istituti Penitenziari va tuttavia preceduto da un'attenta riflessione da parte dell'Amministrazione Penitenziaria per definirne le funzioni, le competenze, l'ambito di operatività, la formazione e le caratteristiche.

Per tale ragione, negli ultimi anni sono stati promossi alcuni progetti di ricerca e di formazione che hanno contribuito a fornire un profilo piuttosto definito del mediatore culturale; sono state inoltre stipulate alcune convenzioni con agenzie accreditate di mediazione linguistico – culturale, per interventi negli istituti che vedono una massiccia presenza di detenuti extracomunitari.

I progetti che sono stati già avviati.

Al riguardo, si segnalano in particolare:

1) La convenzione tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il CIES – Centro di Informazione e Educazione allo Sviluppo – per l'utilizzo e l'intervento di gruppi di mediatori culturali negli Istituti Penitenziari, che ha già avuto attuazione negli Istituti Romani di Rebibbia e di Regina Coeli.

2) Nell'ambito dell'iniziativa Comunitaria Equal, il "*Progetto mediazione linguistico culturale per l'inserimento socio lavorativo dei migranti*" di cui è promotore il C.I.E.S (Centro di

[2] D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230. Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.

[3] Circolare, 5513/5963 del 20/1/2000, Allegato 2 "Linee guida per la gestione delle epatiti virali in carcere".

Informazione e Educazione allo Sviluppo), che prevede, dopo una fase di formazione di stage, la sperimentazione del servizio di mediazione linguistico culturale, per un periodo di dodici mesi, di 30 mediatori all'interno degli Istituti Penitenziari della C.C. Milano Bollate, della C.C. Prato, degli Istituti romani di Rebibbia Nuovo complesso e Regina Coeli, della C.C. di Torino Le Vallette, dei CSSA di Milano e di Roma.

Gli elementi del trattamento.

Il trattamento rieducativo del condannato finalizzato al reinserimento sociale presuppone: un periodo di osservazione della personalità del soggetto, la partecipazione alle attività proposte dall'amministrazione e la regolare condotta.

Gli elementi del trattamento possono essere interni o esterni al carcere, interni sono principalmente: l'istruzione, il lavoro e la religione; esterni sono le misure premiali e le misure alternative.

L'istruzione

Particolare cura è data dall'Amministrazione Penitenziaria alla istruzione. Per tutti i detenuti italiani e stranieri nella maggior parte degli Istituti sono organizzati corsi di scuola dell'obbligo e di addestramento professionale. In molti Istituti vi sono scuole di secondo grado ed è favorito il compimento degli studi universitari.

Per i detenuti stranieri, inoltre, in molti Istituti Penitenziari sono organizzati dei corsi di lingua italiana e dei corsi di alfabetizzazione.

Il diritto di professare la propria religione.

L'ordinamento Penitenziario consente a tutti i detenuti la libertà di professare, di praticare e di istruirsi nella propria fede religiosa. Alle libertà sopra individuate e ai correlativi diritti dei detenuti, si rapporta un dovere dell'Amministrazione di predisporre gli strumenti per renderne operativo l'esercizio.

In ogni Istituto è presente un cappellano ed è ammesso, su richiesta dei detenuti, l'ingresso di Ministri di culto diverso da quello cattolico, inclusi in un elenco formato sulla base di intese tra il Ministro dell'interno e le rappresentanze delle varie religioni.

Per le religioni per le quali lo Stato Italiano non ha stipulato apposite convenzioni, come nel caso della religione islamica, sono infine riconosciuti ai detenuti il diritto alla pratica e professione della propria fede religiosa (in particolare, ai musulmani è garantito il diritto al vitto e il diritto di consumare i pasti dopo il tramonto nel periodo del Ramadan) e sono allestite ove possibile apposite sale per la preghiera islamica.

Il lavoro.

All'interno degli Istituti penitenziari il lavoro è distribuito in maniera equa tra detenuti italiani e stranieri. Ai detenuti immigrati, anche senza permesso di soggiorno, è inoltre autorizzata l'assegnazione del Codice fiscale[4] per l'avviamento al lavoro all'esterno e l'accesso alle c.d. misure alternative.

Posto che, in astratto, l'ammissione al lavoro all'esterno è possibile, va tuttavia osservato come, in concreto, sono solo pochi i detenuti che riescono ad usufruirne, per la mancanza di relazioni sociali sul territorio e per le barriere linguistiche e culturali.

Al riguardo, una soluzione che l'amministrazione Penitenziaria tenta di praticare è quella di incrementare i rapporti con i soggetti che operano sul territorio (enti locali, associazioni di volontariato ecc.), al fine di creare una rete valida per ipotizzare percorsi lavorativi adeguati.

---

[4] Circolare del Ministero della Giustizia, Interni n. 691858 del 23.3.2993.

I permessi premio e le misure alternative.

Difficile per tutti i detenuti stranieri è l'accesso ai benefici previsti dalla legge: permessi premio, affidamento in prova al servizio sociale, ecc.

I principali ostacoli all'accesso alle misure premiali sono legati in particolare alle seguenti ragioni:

1) al fenomeno del c.d. *"alias"*, che si verifica quando il detenuto ha dichiarato - al momento dell'ingresso in carcere o quando è stato arrestato - un nome diverso da quello proprio e, quindi, sussistono difficoltà ad identificarlo ed a chiedere informazioni su di lui; per questo motivo la Magistratura di Sorveglianza spesso rigetta le richieste di misure premiali.

2) alla mancanza di riferimenti esterni: amici, famiglia alloggio.

Al riguardo, una soluzione adeguata al problema dell'alloggio potrebbe essere costituita dalle case di accoglienza che attualmente non sono molte e nella maggior parte dei casi hanno pochi posti disponibili.

Le azioni programmatiche

Tanto premesso, si propone di intraprendere per il prossimo triennio le seguenti iniziative:

1. Per il superamento delle barriere linguistiche: 1. l'utilizzo della figura del mediatore culturale nelle strutture carcerarie, soprattutto nel settore nuovi giunti e nell'area pedagogica trattamentale, per coadiuvare gli operatori penitenziari, sveltire le procedure burocratiche e facilitare da parte dei detenuti la comprensione delle leggi e delle regole di contesto; 2. l'attivazione di corsi di lingua italiana per i detenuti stranieri;
2. Per quanto riguarda le politiche del lavoro: 1. l'attivazione di corsi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo degli stranieri (cd. formazione rientro), sia nel paese d'origine che in Italia; 2. l'incremento dei rapporti con i soggetti del territorio per ipotizzare per i detenuti stranieri percorsi lavorativi adeguati e attività trattamentali esterne al carcere. Più in generale, le politiche del lavoro per i detenuti immigrati devono, infatti, essere pensate e realizzate congiuntamente alle strategie dirette a favorire il loro reinserimento sociale.

2.19) Problematiche della giustizia minorile riguardo agli stranieri

Il dato più generale sulla consistenza del fenomeno della criminalità minorile in Italia, è quello dei minorenni denunciati alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni.

Il dato messo a disposizione dall'ISTAT, relativo all'anno 2001 ed è pari a 39.785 denunce, delle quali il 22% a carico di stranieri, percentuale inferiore rispetto al picco osservato negli anni '95/98. All'interno della componente straniera è in netto aumento l'incidenza dei minori in età imputabile, ossia della componente perseguibile penalmente.

L'aumento delle denunce nei confronti dei minorenni stranieri imputabili, è uno dei fattori che ha influito sull'incremento della presenza straniera nei Servizi Minorili della Giustizia, verificatosi negli ultimi dieci anni.

Istituti penali per i minorenni : Nel triennio, la presenza media giornaliera è passata complessivamente dai 474 detenuti del 2000, ai 487 del 2001, ai 470 del 2002.
Rispetto a quest' ultimo valore, nel primo semestre 2003 il numero di detenuti in I.P.M. è risultato in leggero aumento, e precisamente pari a 476 minori, (valore coincidente con quello registrato nel primo semestre 2002).
La percentuale di minori stranieri rispetto al totale dei detenuti negli I.P.M., è risultata pari al 47% negli anni 2000 e 2001, al 49% nel 2002. Nel primo semestre dell'anno 2003, invece, tale percentuale è scesa nuovamente al 47% (il corrispondente valore nel primo semestre 2002 era pari al 49%).

Centri di prima accoglienza: l'utenza nel triennio 2000-2002 è diminuita: il numero degli ingressi registrato in tali strutture è, infatti, passato dai 3.994 del 2000, ai 3.685 del 2001, ai 3.513 del 2002.
L'incidenza della componente straniera sul totale degli ingressi è rimasta sostanzialmente invariata, risultando pari al 56% nel 2000, al 54% nel 2001 e nuovamente al 56% nel 2002.
Con riferimento al primo semestre 2003, il numero complessivo dell'utenza transitata nei C.P.A., è stato pari a 1.730 unità; la componente straniera ha costituito il 55%. Nel confronto con il primo semestre del 2002, il numero degli ingressi non ha registrato variazioni di rilievo; risulta invece in leggero aumento la percentuale di stranieri che nel precedente periodo era stata pari al 54%.

Uffici di servizio sociale per i minorenni: l'analisi dei dati relativi all'utenza evidenzia l'aumento del numero complessivo dei minori seguiti da tali Servizi (12.494 nel 2000, 13.953 nel 2001, 14.044 nel 2002) e, in particolare, l'aumento della componente straniera, la cui incidenza sull'utenza complessiva è passata dal 9% del 2000, al 12% del 2001, al 14% del 2002.
Nel primo semestre 2003, l'utenza degli U.S.S.M. è risultata in aumento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (rispettivamente 7.730 e 7.662); è aumentata anche la percentuale di minori stranieri passando dal 13% al 14%.

Comunità: il numero complessivo dei collocamenti di minori sottoposti a provvedimento penale è stato pari a 1.178 nell'anno 2000, a 1.339 nel 2001, a 1.326 nel 2002. E' in aumento il numero dei minori stranieri collocati in comunità; la loro incidenza sul totale è stata, infatti, pari al 28% nel primo anno in esame ed è progressivamente aumentata al 31% nel 2001, al 36% nel 2002, al 40% nel primo semestre 2003. Il numero di collocamenti registrati in questo ultimo periodo è rimasto praticamente invariato rispetto a quello del primo semestre 2002; è, invece, in aumento la componente straniera, che è passata dal 36% al 40%.

L'analisi della tipologia di reato mette in evidenza la netta prevalenza dei reati contro il patrimonio nell'utenza straniera e, in particolar modo, per quella proveniente dell'est europeo, che costituisce più della metà dell'utenza straniera complessiva. Sono, invece, meno frequenti che negli italiani i reati contro la persona.

Aree geografiche di provenienza

A tal proposito è utile fornire un quadro complessivo delle aree territoriali di provenienza dei minori straneri. Il gruppo proveniente dall'est europeo (soprattutto ex Jugoslavia, Romania e Albania), costituisce quello più rappresentato con il 59% di presenza media giornaliera registrata nel primo semestre 2003. Seguono i minorenni africani con il 36% (per lo più provenienti dal Marocco e dalla Tunisia), e gli asiatici con il 4% (Cina e Medio Oriente).

L'analisi dei dati relativi al primo semestre 2003, evidenzia un netto aumento dei minori provenienti dalla Romania, la cui presenza media giornaliera ha raggiunto un valore pari a 40 unità, contro le 11 unità del 2001 e le 17 unità del 2002.

Particolarmente significativo è il dato relativo alla distribuzione territoriale dei minori stranieri, che sono prevalentemente detenuti negli IPM del centro-nord (nell'anno 2002 il 77% dei detenuti del nord e l'82% del centro).

Aspetti di carattere demografico

Con riferimento agli aspetti di carattere demografico, considerando l'età dei detenuti, si osserva che l'utenza straniera è più giovane di quella italiana (rispettivamente in media 17 e 18 anni nel 2002). Mentre per quanto riguarda la posizione giuridica la maggior parte degli stranieri è in attesa di giudizio (81%).

Presenza minori stranieri negli Istituti penali.

Come si evince dai dati statistici sopraesposti, l'incremento del numero di stranieri riguarda in particolare modo gli Istituti Penali per i Minorenni, pur essendo evidente in tutti i Servizi della Giustizia Minorile.

Una spiegazione a tale fenomeno può essere individuata nella maggiore applicazione della misura cautelare detentiva per gli stranieri da parte della magistratura.
Infatti il numero di stranieri denunciati ai quali è applicata la misura della custodia cautelare è, in termini relativi, maggiore rispetto a quello degli italiani.

A conferma di ciò si osserva che tra i motivi di uscita dai Centri di Prima Accoglienza (CPA), quello per l'applicazione della custodia cautelare rappresenta, nel 2002, il 34% del totale delle uscite con l'applicazione di una misura cautelare, valore che raggiunge il 51% considerando l'utenza straniera, contro il 18% per gli italiani.

Tale fenomeno è riconducibile alla difficoltà di progettare interventi in area penale esterna per gli stranieri. Le difficoltà che questi minori esprimono e la complessità del lavoro che viene richiesto agli operatori, spazia dai problemi che riguardano lo stato di irregolarità, a quelli di assenza di figure parentali, problemi di identificazione e di quelli dell'irreperibilità.

Tuttavia dal 1998 (anno di avvio delle rilevazioni presso gli USSM e le Comunità) ad oggi, si registra un incremento del ricorso da parte della magistratura a misure non detentive.

Linee di intervento

Da quanto sopra evidenziato, si evince che nell'ultimo decennio si è assistito ad un profondo mutamento della tipologia dell'utenza, con non poche ripercussioni sugli aspetti operativi dei Servizi Minorili della Giustizia.

Nel tempo, la diversità delle culture di appartenenza dei ragazzi, provenienti da contesti geografici estremamente differenziati, ha messo in evidenza l'esigenza di ridefinire le strategie di intervento da tempo collaudate con l'utenza italiana.

Mediazione culturale

Sin dagli inizi degli anni 90, anche nella Giustizia Minorile sono stati introdotti i mediatori culturali proprio al fine di promuovere una migliore integrazione dell'utenza extracomunitaria nei Servizi Minorili della Giustizia.

Sulla base delle esperienze condotte negli ultimi decenni e con l'obiettivo di sancire la mediazione culturale come attività istituzionalmente prevista nell'ambito dei Servizi Minorili della Giustizia, è stata predisposta una circolare[i], protocollo 6/2002 del 23/03/2002, volta a definire ruoli e funzioni del mediatore culturale.

Quanto sopra in ottemperanza al disposto del decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 2000, n. 230, concernente il "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà" che, all'articolo 35, riconosce una funzione operativa alla mediazione linguistico culturale nell'ambito del trattamento penitenziario, prevedendo che "deve essere favorito l'intervento di operatori di mediazione culturale, anche attraverso convenzioni con gli enti locali o con organizzazioni di volontariato".

Alla luce del progressivo aumento dell'utenza straniera, si renderà pertanto necessario potenziare questi servizi.

Attività scolastica e formativa

Tenuto conto, inoltre, che un aspetto fondamentale dell'intervento sui minori stranieri è rappresentato dall'esigenza di fornire strumenti volti a facilitare il processo di inserimento sociale, rilevante importanza assumono le attività scolastiche e formative.

Nell'ambito degli Istituti Penali per i Minorenni, forte attenzione dovrà essere dedicata, come in passato, alla contestualizzazione dei percorsi scolastici alle esigenze di tale utenza, promuovendo un'alfabetizzazione veloce e l'attivazione di percorsi di educazione non scolastici nel

senso classico, ma che tengano presente le differenze della cultura di appartenenza e che siano fortemente orientati a fornire competenze ed abilità immediatamente fruibili ed esportabili nel contesto extrapenale.

Riconoscimento diritti fondamentali

In merito al diritto a manifestare la libertà religiosa, così come sancito dall'art. 19 della Costituzione ed in applicazione di quanto previsto dall'art. 58 del DPR. 30/06/200, n. 230 (in particolare commi 5 e 6), all'interno degli Istituti Penali per Minorenni, è assicurata l'assistenza religiosa anche per i minorenni di religione non cristiano-cattolica.

Per quanto riguarda i precetti legati all'alimentazione, nelle tabelle vittuarie da adottare negli Istituti Penali per Minorenni, elaborate dall'Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione, sono previste delle specifiche variazioni di menù, per rispondere alle prescrizione alimentari legate all'appartenenza religiosa dell'utenza detenuta.

Minori stranieri non accompagnati

Inoltre, particolare attenzione dovrà essere posta alla problematica dei minorenni stranieri non accompagnati, per far fronte alla quale è stata predisposta la Circolare Prot. n. 528 del 28 maggio 2003, volta a diffondere le linee guida, stabilite dal Comitato Minori Stranieri, circa l'obbligo di segnalazione allo stesso Comitato dell'ingresso o della presenza sul territorio italiano di un minorenne straniero.

Progetti

Il Dipartimento della giustizia minorile ha realizzato tra gli altri i seguenti progetti:

Mediazione culturale, ancora in corso, in collaborazione con il CIES (Centro Italiano per l'Educazione e lo Sviluppo) e l'Associazione Andolfi. Tale progetto ha la finalità di favorire un approccio di tipo interculturale, attraverso la realizzazione di un confronto dialettico tra culture e differenti modelli di riferimento.

Minori stranieri, già realizzato in collaborazione con associazioni del privato sociale, Istituto Psicoanalitico per la ricerca sociale e Questure. La finalità del progetto è stata quella di riconoscere le modalità tecnico operative per affrontare la presa in carico dei minori stranieri entrati nel circuito penale, con il duplice obiettivo di ridurne il disagio e favorire l'integrazione sociale.

Prevenzione

In occasione del semestre di Presidenza Italiana dell'Unione europea, è stato realizzato un monitoraggio a livello europeo delle buone prassi realizzate nell'ambito degli interventi rivolti a favorire l'integrazione sociale dei minori extracomunitari . E' stata sottolineata l'esigenza di conoscere e diffondere le buone prassi come strumento volto a promuovere la circolarità delle informazioni, attività che proseguiranno nello sviluppo delle azioni della Rete EUCPN.

Si intende, infine, sostenere l'elaborazione di progetti alternativi alla detenzione per i minorenni stranieri, ricercando ed attivando risorse specifiche per tale tipo di utenza.

Denunce alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni. Anni 1991- 2001.

Anni	Totale denunce	Di cui: a carico di minori stranieri	% stranieri sul totale	Minori stranieri imputabili in % stranieri denunciati
1991	44.977	7.928	18%	49%
1992	44.788	8.002	18%	46%
1993	43.375	9.107	21%	48%
1994	44.326	11.015	25%	51%
1995	46.051	12.701	28%	52%
1996	43.975	11.454	26%	50%
1997	43.341	11.192	26%	57%
1998	42.107	10.926	26%	65%
1999	43.897	11.887	27%	64%
2000	38.963	9.124	23%	71%
2001	39.785	8.720	22%	75%

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

Ingressi e presenza negli Istituti penali per i minorenni negli anni 1991- 2002 e nel primo sem 2003.

Anni	Totale ingressi in I.P.M.	Di cui: di stranieri	% stranieri sul totale	Totale detenuti presenti in I.P.M.	Di cui: stranieri	% stranieri sul totale
1991	1.954	726	37%	356	87	24%
1992	2.289	797	35%	514	113	22%
1993	2.314	849	37%	560	118	21%
1994	2.240	918	41%	616	140	23%
1995	2.013	903	45%	551	145	26%
1996	1.975	882	45%	526	153	29%
1997	1.888	954	51%	499	168	34%
1998	1.888	1.004	53%	438	171	39%
1999	1.876	1.005	54%	426	180	42%
2000	1.886	1.108	59%	474	223	47%
2001	1.644	946	58%	487	231	47%
2002	1.476	846	57%	470	232	49%
1 semestre 2003	812	440	54%	476	225	47%

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

Ingressi nei Centri di prima accoglienza negli anni 1991- 2002 e nel primo semestre 2003.

Anni	Totale ingressi in C.P.A.	Di cui: di stranieri	% stranieri sul totale
1991	4.072	1.902	47%
1992	4.552	1.961	43%
1993	4.122	1.746	42%
1994	4.085	1.924	47%
1995	4.175	2.239	54%
1996	3.790	1.838	48%
1997	4.196	2.189	52%
1998	4.222	2.305	55%
1999	4.248	2.275	54%
2000	3.994	2.250	56%
2001	3.685	1.974	54%
2002	3.513	1.952	56%
1 semestre 2003	1.730	954	55%

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

Minorenni presi in carico dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni o sottoposti a provvedimento penale collocati in Comunità negli anni 1998- 2002 e nel primo semestre 2003

Periodo	Presi in carico dagli Uffici di servizio sociale per i minorenni					Minorenni sottoposti a provvedimento penale collocati in Comunità				
	Totale	Di cui stranieri		Di cui nomadi		Totale	Di cui stranieri		Di cui nomadi	
		N	% sul totale	N	% sul totale		N	% sul totale	N	% sul totale
1998	13.058	719	6%	946	7%	834	123	15%	81	10%
1999	13.549	803	6%	1.072	8%	1.225	251	20%	148	12%
2000	12.494	1.157	9%	1.278	10%	1.178	324	28%	118	10%
2001	13.953	1.606	12%	1.297	9%	1.339	421	31%	114	9%
2002	14.044	2.011	14%	1.222	9%	1.326	478	36%	96	7%
1 semestre 2003	7.730	1.075	14%	581	8%	701	280	40%	44	6%

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

Denunce alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni di minori stranieri secondo i Paesi di provenienza. Anni 1999- 2001

Paesi di provenienza	Anni		
	1999	2000	2001
Unione europea	**310**	**333**	**240**
di cui: Francia	109	90	72
Germania	109	133	94
Regno Unito	8	17	10
Spagna	39	25	26
Altri paesi europei	**8.967**	**6.203**	**5.525**
di cui: Albania	1.254	1.111	1.238
Ex-Jugoslavia	6.412	4.032	2.899
Romania	1.152	875	1.184
Africa	**2.179**	**2.102**	**2.399**
di cui: Algeria	416	406	469
Marocco	1.534	1.475	1.706
Senegal	27	25	32
Tunisia	95	103	78
Asia	**195**	**199**	**272**
di cui: Cina Popolare	65	62	48
Israele	18	48	85
America	**234**	**285**	**283**
di cui: Canada	2	2	1
Stati Uniti	22	18	17
Brasile	35	63	44
Cile	31	21	24
Colombia	21	38	43
Perù	52	52	46
Oceania	**2**	**2**	**1**
di cui: Australia	2	2	-
TOTALE	**11.887**	**9.124**	**8.720**

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

Presenza media giornaliera negli Istituti penali per i minorenni negli anni 1991- 2002 e nel primo semestre 2003, secondo il Paese di provenienza dei minori

Paesi di provenienza	2001	2002	1 semestre 2003
Unione europea	**258**	**240**	**252**
Italia	256	238	251
Altri Paesi U.E.	2	2	1
Altri paesi europei	**123**	**119**	**131**
Albania	47	45	36
Cecoslovacchia	1	0	0
Croazia	3	4	5
Jugoslavia	56	50	47
Macedonia	3	1	1
Moldavia	1	1	1
Polonia	1	0	2
Romania	11	17	40
Ungheria	0	1	0
Africa	**95**	**99**	**81**
Algeria	16	16	11
Congo	0	0	1
Egitto	1	0	0
Marocco	70	74	61
Nigeria	1	0	0
Tunisia	7	9	8
America	**5**	**7**	**3**
Brasile	1	1	0
Cile	2	2	1
Colombia	1	1	0
Ecuador	1	2	2
Perù	0	1	0
Rep. Dominicana	0	0	1
Asia	**6**	**5**	**10**
Cina popolare	0	3	7
Iraq	3	1	1
Israele	1	0	1
Palestina	2	1	2
Siria	0	0	1
Totale	**487**	**470**	**476**

Elaborazioni del servizio statistico del Ministero della giustizia su dati Istat

Cap 3) Le azioni e gli interventi a livello internazionale

Le migrazioni costituiscono un fenomeno globale e strutturale dei nostri tempi e caratterizzano in misura sempre più rilevante le relazioni internazionali. Come tutti i maggiori Paesi europei, anche l'Italia è dunque chiamata a confrontarsi con l'afflusso crescente di stranieri provenienti da varie parti del mondo. A differenza di quanto accaduto in altre parti del mondo, si tratta di un fenomeno relativamente recente, che si è sviluppato con estrema rapidità e sul quale si rileva una particolare sensibilità, anche per la nostra storia di Paese di tradizionale emigrazione. Lo stesso Segretario Generale dell'ONU ha da tempo indicato la tematica migratoria come una delle questioni emergenti su cui l'ONU e la comunità internazionale sono tenute a confrontarsi.

La politica migratoria e' pertanto progressivamente divenuta parte integrante e centrale della politica estera italiana. Essa si propone l'obiettivo di "governare" i movimenti migratori diretti verso il nostro Paese attraverso strategie idonee a favorire gli ingressi regolari di stranieri, in particolare per soddisfare le esigenze del mercato nazionale del lavoro, e prevenire e contrastare i flussi di clandestini, per motivi di sicurezza ed ordine pubblico e nello stesso interesse di coloro che sono vittima di tali traffici illeciti.

Con questi obiettivi, l'azione del Governo italiano si è sviluppata – e continuerà a farlo nel futuro – su tre direttrici, seguendo un approccio equilibrato, che si basa sul convincimento della necessità di un'ampia e efficace collaborazione internazionale tra tutti i Paesi interessati ai fenomeni migratori, siano essi di origine, di transito e di destinazione.

Sul piano europeo, l'Italia ha sostenuto con convinzione l'estensione delle competenze comunitarie ai temi dell'asilo e dell'immigrazione, lo stabilimento di una cooperazione più avanzata tra gli Stati membri in tale settore ed un più stretto collegamento tra politica migratoria e politica estera dell'Unione. Il nostro Paese ha fornito un contributo fondamentale al dibattito in corso svolgendo un ruolo propositivo ampiamente riconosciuto.

Sul piano bilaterale, si è privilegiata una strategia globale, con iniziative finalizzate al contrasto dell'immigrazione illegale ed alla regolamentazione dei flussi di ingresso legali, inserite nel contesto più ampio delle relazione politiche esistenti con i Paesi di provenienza dei migranti, nonché di quelle relative alla cooperazione economico-commerciale e alla cooperazione allo sviluppo per la quale è auspicabile un aumento delle risorse, in linea con gli obiettivi fissati a livello internazionale.

Specifica attenzione è stata riservata alla dimensione multilaterale del dialogo sui temi migratori, particolarmente dinamica sul piano regionale, sia per quanto riguarda i Balcani che il Mediterraneo. In tale contesto, sono da menzionare i rapporti di fruttuosa collaborazione instaurati con le organizzazioni internazionali competenti in tema di immigrazione ed asilo, quali l'OIM, l'UNHCR e l'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro), quest'ultima per quanto concerne le questioni di lavoro.

3.1) L'azione dell'Italia a livello bilaterale con i Paesi di origine e transito.

Sul piano diplomatico bilaterale, l'Italia ha intensificato l'azione di sensibilizzazione nei confronti dei Paesi di origine e transito per chiedere una maggiore collaborazione nelle attività di prevenzione e contrasto dei flussi illegali. Le questioni migratorie, ed in particolare la collaborazione in tema di contrasto dell'immigrazione clandestina, figurano quindi in una posizione di sempre maggiore rilievo politico nell'agenda dei nostri incontri con gli interlocutori dei Paesi da cui più forte proviene la pressione migratoria, siano essi Paesi di origine o di transito. Nella stessa ottica, l'Italia ha avviato collaborazioni rafforzate sul tema del contrasto al traffico di clandestini con i maggiori partners europei, tra i quali Germania, Francia, Spagna e Gran Bretagna.

a) Mediterraneo

In tale contesto, e' stata riservata una attenzione del tutto particolare al bacino del Mediterraneo, da cui proviene una forte pressione migratoria irregolare, anche in transito dall'Africa Subsahariana e dall'Oriente. L'immigrazione clandestina via mare presenta infatti caratteristiche del tutto particolari, anche per i suoi evidenti aspetti umanitari. I nostri interventi nei confronti di imbarcazioni con a bordo clandestini, una volta che queste sono salpate verso il nostro Paese, debbono necessariamente privilegiare gli aspetti del soccorso, al fine di evitare la perdita di vite umane. Si tratta dunque di un fenomeno che ci induce a considerare il momento del contrasto in una fase successiva, che è quella della riammissione di coloro che non hanno titolo per rimanere nel nostro Paese.

Nel corso degli ultimi anni, si è riusciti ad attirare l'attenzione dei Paesi dell'area mediterranea, sulle tematiche dell'immigrazione clandestina e del traffico di esseri umani. E' stata evidenziata l'importanza di una più stretta collaborazione su tale tematica sia sul piano delle relazioni bilaterali, sia nel più ampio contesto europeo. Si possono al riguardo ricordare i risultati sin qui ottenuti, molti dei quali scaturiscono dalla riunione del 22 marzo 2002, presieduta dall'On. Presidente del Consiglio, alla quale hanno partecipato l'allora Ministro dell'Interno ed i nostri Ambasciatori in alcuni dei Paesi maggiormente interessati al traffico di clandestini (Egitto, Sri Lanka, Pakistan, Siria, Libano, Turchia, Cipro).

Cipro e Malta, per la loro posizione geografica, si trovano in una posizione chiave per il controllo dei movimenti di migranti irregolari nel Mediterraneo. Con Cipro, il 28 giugno 2002, sono stati sottoscritti un accordo di cooperazione nella lotta contro la criminalità organizzata ed un accordo di riammissione, che prevede anche il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi. L'accordo di cooperazione prevede anche la possibilità, per le unità navali italiane impegnate in operazioni di contrasto dell'immigrazione illegale, di avvalersi dell'assistenza tecnico-logistica cipriota presso strutture portuali dell'Isola. Un accordo di riammissione è stato sottoscritto l'8 dicembre 2001 con Malta. Con la Valletta e' stato altresì firmato, il 20 dicembre 2002, un accordo quadro per la sorveglianza aereo-marittima nel Mediterraneo e per la lotta contro i traffici illeciti in mare. Grazie a questo accordo è stata intensificata la collaborazione investigativa per smantellare alcuni gruppi criminali responsabili del trasporto via mare di clandestini dalle coste maltesi alla Sicilia. L'ingresso a pieno titolo di tali Paesi nell'Unione europea, avvenuta il 1 maggio 2004, può consentire un rafforzamento della collaborazione volta alla prevenzione ed al contrasto dei traffici illeciti via mare, con specifiche iniziative attualmente allo studio in ambito europeo. Da parte italiana è stato proposto a titolo sperimentale un progetto pilota con Malta, Libia e Tunisia per il pattugliamento congiunto antimmigrazione nel Mediterraneo centrale, prevedendo altresì il rimpatrio dei clandestini intercettati.

Per quanto riguarda la Turchia, non è stato finalizzato un accordo di riammissione a livello bilaterale. Considerandosi Paese di transito, la Turchia condiziona la firma di accordi di riammissione con i Paesi europei alla conclusione di analoghe intese con i Paesi vicini dell'area. Attualmente, a seguito del mandato ricevuto dal Consiglio, la Commissione sta negoziando un accordo comunitario sulla riammissione. Con Ankara esiste un accordo bilaterale di cooperazione per la lotta al terrorismo, la criminalità organizzata ed il riciclaggio di proventi illeciti di tali attività, firmato il 22 dicembre 1998. Sono stati stabiliti contatti diretti per lo scambio di informazioni strategiche e di natura investigativa per la lotta contro le organizzazioni dedite al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. E' comunque significativo che i flussi illegali verso l'Italia si siano sostanzialmente ridotti negli ultimi due anni, grazie soprattutto all'impegno profuso delle Autorità di Ankara nel contrastare il fenomeno attraverso un maggior controllo delle proprie coste. L'Italia è divenuta dal 2002 il secondo partner commerciale della Turchia, nonché il primo Paese investitore. In tale contesto, la collaborazione in materia migratoria potrà ricevere un rinnovato impulso anche

con lo sviluppo di positive interazioni tra la gestione dei flussi e le potenzialità del rapporto economico-commerciale bilaterale.

Una attenzione prioritaria è stata attribuita ai rapporti con l'Egitto, un Paese particolarmente importante in quanto costituisce la porta di accesso al Mediterraneo per le imbarcazioni provenienti dall'Asia. Le Autorità de Il Cairo hanno al riguardo risposto positivamente alle nostre richieste di un maggior controllo sui flussi illegali diretti verso l'Europa attraverso il Canale di Suez, che nell'ultimo anno hanno subito una notevole contrazione. L'Italia ha inoltre proposto all'Egitto di impostare il dialogo sulla materia migratoria secondo un approccio globale, al fine di assicurare la coerenza e l'equilibrio tra le sue diverse componenti, sia per quanto riguarda la gestione dei flussi migratori legali, che le attività di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina. In tale contesto, in occasione delle V^ Sessione delle Consultazioni Rafforzate italo-egiziane svoltasi al Cairo il 29-30 aprile 2003, e' stato consegnato alle Autorità egiziane un nuovo testo di accordo di riammissione, che servirebbe a formalizzare la collaborazione già in atto su tale aspetto. Inoltre deve essere avviato un negoziato per un accordo bilaterale sul lavoro stagionale. Operativamente, nel quadro dei negoziati in corso in materia di riammissione, sono stati organizzati, nel novembre e dicembre 2002, d'intesa con le autorità de Il Cairo, due voli charter che hanno consentito il rimpatrio, a Colombo, di oltre 300 cittadini cingalesi che erano stati fermati dalle autorità egiziane mentre tentavano di raggiungere illegalmente l'Italia. Il 24 dicembre 2003, infine sono stati intercettati e fermati dalle Autorità egiziane, 64 cittadini cingalesi asseritamene diretti in Italia. Dodici di questi sono stati immediatamente rimpatriati nel loro paese di origine.

Con Siria e Libano sono stati instaurati rapporti più intensi di collaborazione, che hanno impedito il ripetersi di episodi come quello della motonave "Monica", proveniente dalle coste libanesi e giunta in Sicilia nel Marzo 2002 con oltre 900 immigrati clandestini, e che hanno portato allo smantellamento di organizzazioni criminali dedite ai traffici di esseri umani. Con entrambi sono stati avviati negoziati per la conclusione di un accordo di riammissione. I flussi di migranti illegali in provenienza da tali Paesi coinvolgono pressoché esclusivamente cittadini di Paesi terzi. Con la Siria è stato recentemente firmato un memorandum tecnico svolto a sviluppare la collaborazione nella lotta conto l'immigrazione clandestina. Nel corso di una missione a Beirut e Damasco, sono stati proposti a quelle autorità, programmi di formazione in materia di polizia di frontiera e scambio di visite.

Con l'Algeria e' stato firmato un accordo di riammissione nel febbraio 2000, non ancora ratificato da parte algerina. Anche con il Marocco e' stato firmato nel luglio 1998 un accordo bilaterale di riammissione, peraltro non ancora ratificato da parte marocchina. Le relazioni bilaterali in materia migratoria con il Marocco sono peraltro di portata più ampia, e riguardano anche gli aspetti relativi all'immigrazione legale, che si è rivelata particolarmente dinamica, come conferma il fatto che la comunità marocchina è una delle più numerose tra quelle straniere legalmente residenti in Italia. Da parte di Rabat è stato auspicato l'avvio di un negoziato per la conclusione di un accordo bilaterale in materia di reclutamento di manodopera, al fine di coordinare in una prospettiva organica e di lungo periodo tutte le iniziative di formazione e selezione di lavoratori che aspirano ad essere inseriti nel nostro mercato del lavoro.

Meritano un discorso a parte Tunisia e Libia, che, anche per la prossimità geografica con le nostre isole, costituiscono il fronte da cui proviene la maggior parte dei flussi via mare, in buona parte costituiti da stranieri originari dell'Africa Subsahariana.

Con la Tunisia esiste un dialogo ormai consolidato in materia migratoria, che si basa su un approccio integrato ed equilibrato che tocca gli aspetti dell'immigrazione legale, del co-sviluppo e del contrasto dei movimenti irregolari di migranti. Su tale ultimo punto, si stanno valutando con le Autorità di Tunisi specifiche iniziative di assistenza, volte a rafforzare la collaborazione esistente. Altrettanto si sta facendo per quanto riguarda la gestione dei flussi regolari, con un Progetto pilota

per la formazione dei lavoratori da inserire nel nostro mercato del lavoro ai sensi dell'art. 23 della Legge 189/2002. Con la Tunisia è in vigore dal 1998 un accordo bilaterale di riammissione, in base al quale sono stati forniti, a titolo gratuito, mezzi e materiale tecnico alle autorità tunisine di polizia impegnate nel contrasto dell'immigrazione clandestina. Alla fine del 2003 è stato sottoscritto tra Italia e Tunisia un accordo in materia di sicurezza e sono state concordate specifiche misure di assistenza in prosecuzione del programma di aiuti realizzato nel triennio precedente. E' stato firmato nel maggio 2000 un accordo sul lavoro stagionale, il cui Protocollo di attuazione, concluso nel giugno 2002, è attualmente in fase di revisione su richiesta tunisina.

Con la Libia, a partire dal luglio del 2002 e' stato avviato un intenso dialogo con le Autorità di Tripoli in tema di prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina, sulla base dell'accordo italo-libico di collaborazione nella lotta alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e sostanze psicotrope e all'immigrazione clandestina, firmato a Roma il 13.12.2000. Gli incontri hanno messo in moto una dinamica positiva che ha portato a concordare, sul piano bilaterale, iniziative concrete intese a contrastare i flussi illegali provenienti da tale Paese attraverso progetti sperimentali di cooperazione nei tre seguenti settori: controllo delle frontiere terrestri, intelligence investigativa sulle organizzazioni criminali dedite al traffico dei clandestini, contrasto in mare. E' da aggiungere che, su iniziativa italiana, il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne del novembre 2002 ha deciso di inserire la Libia tra i Paesi con cui l'Unione europea potrà avviare una collaborazione nella lotta all'immigrazione clandestina. Sono stati assunti diretti contatti, anche ad alto livello, con le autorità di sicurezza e di polizia di frontiera libica, per ottenere da queste un maggior impegno nell'azione di contrasto dei flussi di immigrazione illegale in transito attraverso la Libia e diretti, via mare, in Italia. In tale ambito stanno per essere avviate forme di concreta collaborazione che dovrebbero riguardare il contrasto in mare, il rafforzamento dei controlli alle frontiere terrestri libiche e lo scambio di informazioni sulle attività e la composizione dei gruppi criminali operanti lungo la costa libica. E' stato inoltre già inviato un Ufficiale di collegamento al fine di dare un contributo operativo nella lotta al contrasto dell'immigrazione clandestina. Sono stati organizzati anche 27 voli charter, per il rimpatrio dalla Libia di cittadini clandestini in attesa di intraprendere il viaggio per l'arrivo clandestino in Italia.

In tema di immigrazione clandestina via mare, è stata condotta una specifica azione diplomatica di sensibilizzazione sulla necessità che ciascuno Stato rivierasco, coinvolto o a rischio di coinvolgimento nel fenomeno, faccia rispettare le norme internazionali sulla sicurezza della navigazione, ed in particolare la Circolare IMO 896 (Interim Measures for Combating Unsafe Practices Associated with the Trafficking or Transport of Migrants by Sea), adottata nel dicembre 1998 e aggiornata nel giugno 2001. La predetta Circolare invita gli Stati a reprimere e contrastare le pratiche pericolose associate con il trasporto dei migranti via mare, impedendo la partenza delle imbarcazioni "a rischio", anche di bandiera estera, dalle proprie coste o dai propri porti, in forza del consolidato "Port State Control Principle". Nello stesso contesto, e' stata richiamata la normativa sulla salvaguardia della vita umana in mare, quale risulta dalla Convention for the Safety of Life at Sea del 1974, che per l'amplissima adesione registrata va ormai considerata fonte di diritto internazionale generale.

Sin dal 1997 l'Italia ha peraltro avuto un ruolo di primo piano nella formulazione di norme internazionali volte a contrastare il traffico ed il trasporto di immigranti illegali via mare, che ha condotto all'adozione in ambito ONU del Protocollo contro il Traffico Illecito di migranti via terra, aria e mare, annesso alla Convenzione di Palermo delle Nazioni Unite sulla Criminalità Organizzata Transnazionale firmato nel dicembre 2000. Il Protocollo attribuisce carattere penalmente rilevante sul piano internazionale al traffico e trasporto illeciti di migranti clandestini, nel senso che obbliga i Paesi aderenti ad introdurre nelle proprie legislazioni tali fattispecie criminose.

b) *Balcani ed Europa orientale*

I Balcani occidentali e l'Europa orientale rimangono ancora un bacino migratorio significativo, sia per i flussi in transito che per quelli generati in loco. Tale regione costituisce infatti un'area di passaggio d'importanza cruciale per le migrazioni illegali che si spostano da Oriente verso Occidente. Si tratta di un fenomeno estremamente dinamico, vista la notevole capacità dei racket dell'immigrazione clandestina di adeguare rotte e tecniche alle attività di contrasto. Dai Balcani e dall'Europa orientale proviene inoltre gran parte dei lavoratori stagionali occupati in Italia.

Per quanto riguarda l'immigrazione clandestina, negli ultimi tre anni la situazione e' sensibilmente migliorata grazie alla stabilizzazione politica dell'area ed all'intensificazione delle attività' di prevenzione e contrasto, realizzate in collaborazione con i Paesi della stessa, ed in particolare con la Slovenia. Con quel paese sono stati attivati, lungo la frontiera comune, dispostivi di vigilanza e controllo misti, basati cioè sull'impiego di pattuglie composte da personale di polizia italiano e sloveno. Un elemento aggiuntivo di notevole rilevanza, per i Paesi in via di adesione e candidati, e' stato il processo di adeguamento all'acquis comunitario in materia di giustizia e affari interni. Con la parafatura dell'accordo di riammissione con la Bosnia-Erzegovina, avvenuta nel luglio scorso, e' stata completata la rete degli accordi di riammissione dell'Italia con i gli Stati rivieraschi dell'Adriatico. Con questo Paese è stato altresì sottoscritto nel gennaio 2003 un accordo finalizzato al contrasto delle attività criminali compreso lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina e i traffici di esseri umani.

L'Albania costituisce un modello ed un esempio di collaborazione fruttuosa in tema di contrasto dell'immigrazione clandestina che risponde pienamente allo spirito della Legge 189/2002 (cd. Bossi-Fini). Negli ultimi tre anni si è registrata una drastica riduzione degli arrivi via mare dall'Albania (pressoché azzerati dal settembre 2002). Tali risultati sono il frutto dell'impegno del Governo di Tirana, sostenuti con decisione dall'Italia con interventi volti a favorire la stabilizzazione sociale e politica del Paese ed affiancare la gestione ordinata dei flussi migratori regolari e le attività di contrasto della criminalità ed il controllo di coste e frontiere. In tale contesto, un ruolo importante è stato giocato dall'applicazione dell'accordo di riammissione e degli accordi bilaterali in tema di cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata, con l'istituzione di un Ufficio di Collegamento italiano in Albania. Sono stati realizzati programmi di assistenza tecnica e di formazione del personale, nonché attivati dispositivi congiunti di vigilanza in mare che prevedono l'impiego di unità navali italiane anche nelle acque territoriali albanesi. D'altra parte l'Italia, insieme agli altri partners comunitari, considera ulteriori progressi nella lotta al crimine organizzato indispensabili ai fini del buon esito del negoziato di Stabilizzazione ed Associazione recentemente avviato con l'UE e del progressivo inserimento dell'Albania in un ambito europeo. Con Tirana è in vigore un accordo sul lavoro stagionale, firmato nel 1997.

Romania e Bulgaria sono Paesi candidati per i quali il Consiglio europeo di Copenaghen del 12-13 dicembre 2002 ha fissato l'obiettivo dell'adesione all'Unione europea nel 2007. Le relazioni bilaterali con entrambi i Paesi, sono di importanza strategica per l'Italia sia dal punto di vista economico-commerciale che politico.

Per quanto attiene al tema migratorio, l'Italia non figura tra i principali Paesi di destinazione dell'emigrazione bulgara. Al contrario la comunità rumena legalmente residente in Italia rappresenta il terzo gruppo nazionale per consistenza numerica presente nel nostro Paese dopo Marocco ed Albania. La collaborazione con le Autorità romene in materia di lotta all'immigrazione clandestina si basa sull'accordo bilaterale di riammissione entrato in vigore il 1 febbraio 1998.

Analoga attenzione viene riservata ai Paesi dell'Europa orientale. Anche in questo caso, la preoccupazione di contrastare le migrazioni irregolari, va di pari passo con l'obiettivo di una gestione ordinata dei flussi legali, in particolare quelli legati a motivi di lavoro. L'Ucraina, che sta negoziando con la Commissione un accordo comunitario di riammissione, a livello bilaterale ha proposto l'avvio di un negoziato bilaterale per la conclusione di un accordo sulla immigrazione

temporanea. Con la Moldova e' stato firmato nel luglio 2002 un accordo di riammissione, mentre a breve dovrebbe essere conclusa un'intesa in materia di lavoro.

c) Sud est Asiatico ed Africa subsahariana

Per quanto concerne i Paesi asiatici di origine dei flussi migratori, lo Sri Lanka, con il quale è in vigore dal settembre 2001 un accordo bilaterale di riammissione, collabora in modo esemplare anche con specifiche operazioni volte a smantellare le reti criminali degli organizzatori dei traffici. In tal senso è significativo che i flussi di clandestini di origine cingalese, che giungono in Europa via mare attraverso il canale di Suez, si siano sensibilmente ridotti nel corso dell'ultimo anno.

Con il Pakistan si e' giunti alla parafatura di un testo di accordo di riammissione nel marzo 2000. La finalizzazione dell'intesa è condizionata ad una verifica della sua compatibilità con il parallelo negoziato avviato in ambito comunitario. Esistono inoltre buoni rapporti di cooperazione con il Bangladesh, che ha beneficiato per la prima volta quest'anno di una limitata quota di ingressi nell'ambito del Decreto Flussi.

L'Italia nell'ottobre del 2002 ha sottoscritto con l'Iran un accordo in materia di sicurezza che comprende la collaborazione anche sui reati di transito illegale alle frontiere e di traffico degli esseri umani.

Italia e Cina hanno avuto negli ultimi due anni frequenti contatti per concordare azioni comuni contro le attività criminali trasversali ai due Paesi, comprese quelle che favoriscono l'immigrazione clandestina. La Commissione europea ha ricevuto nel novembre scorso dal Consiglio il mandato a negoziare un accordo comunitario di riammissione con la Cina. Il Consiglio ha altresì incluso la Cina tra i Paesi con cui l'Unione europea intende intensificare la cooperazione in materia migratoria. Sempre in ambito europeo, e' infine da ricordare che nell'ottobre scorso è stato parafato a Pechino un accordo sullo Status di Destinazione Approvata (c.d. Accordo ADS), volto a facilitare le procedure per il rilascio dei visti a favore di gruppi di turisti cinesi, che contiene anche una specifica clausola sulla riammissione. Sulla base di un apposito Memorandum of Understanding firmato nel marzo del 2002, tre esperti cinesi sono stati inviati in missione in Italia, per un periodo sperimentale di due mesi, per collaborare con la polizia italiana nell'attività di accertamento della nazionalità e nell'identificazione dei presunti cittadini cinesi destinatari di misure di espulsione, ai fini del rilascio del documento di viaggio.

La ripresa dei flussi migratori illegali diretti verso le nostre coste ha coinvolto in misura crescente cittadini di Paesi dell'Africa Subsahariana (provenienti in particolare dall'Africa occidentale, l'Eritrea e la Somalia). Un accordo di riammissione e' stato firmato con la Nigeria nel settembre 2000, ma non e' in vigore in quanto non ancora ratificato. Analoghe intese sono state proposte a Senegal e Ghana. Il dialogo migratorio tra Unione europea e paesi africani è quello definito dall'Accordo di Cotonou, in vigore dall'aprile 2003. L'ampia clausola migratoria, di cui all'articolo 13 di tale Accordo, riprende i temi dell'integrazione e dell'eguaglianza di trattamento degli immigrati legali nonché il riferimento alle strategie di riduzione della povertà per affrontare le cause prime dell'immigrazione, già presenti nelle dichiarazioni congiunte contenute negli allegati IX ed X della terza Convenzione di Lomé. L'articolo in parola prevede altresì, al comma quinto, l'obbligo per le parti di riammettere gli immigrati irregolari, introducendo una novità rispetto alle precedenti versioni dell'Accordo.

3.2) Accordi di Riammissione

Attualmente l'Italia ha firmato 27 intese bilaterali in tema di riammissione, di cui 21 in vigore. Contatti in materia sono stati avviati con altri 17 Paesi.

Dei predetti 27 accordi:

- 13 sono stati stipulati con Paesi dell'Unione europea o di nuova adesione (Austria, Cipro, Estonia, Francia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria) e 2 con Paesi candidati (Bulgaria e Romania).
- Quelli conclusi con Paesi extra UE sono 12 (Albania, Algeria, Croazia, Macedonia, Georgia, Marocco, Moldavia, Nigeria, Sri Lanka, Svizzera, Tunisia e Serbia-Montenegro), di cui 6 in vigore (Albania, Croazia, Macedonia, Sri Lanka, Svizzera e Tunisia).

Accordi di riammissione firmati dall'Italia

PAESE	FIRMA ACCORDO	ENTRATA IN VIGORE
Albania	Tirana 18/11/97	01/08/1998
Algeria	Roma 24/02/2000	in attesa di ratifica Algeria; notifica Italia 7/12/2000
Austria	Vienna 7/10/97	01/04/1998
Bulgaria	Roma 22/07/98	25/12/1998
Cipro	**Nicosia 28/06/02**	22/05/2003
Croazia	Roma 27/06/97	01/06/1998
Estonia	Tallin 22/05/97	01/02/1999
Francia	Chambery 03/10/97	15/07/2000
Fyrom	Skopie 26/02/97	23/10/1997
Georgia	Roma 15/05/97	in attesa di ratifica Georgia; notifica Italia 14/08/97
Grecia	Roma 30/04/99	18/04/2001
Lettonia	Riga 21/05/97	07/11/1997
Lituania	Vilnius 20/05/97	01/12/1998
Malta	**La Valletta 08/12/01**	29/11/2002
Marocco	Rabat 27/07/98	in attesa di ratifica Marocco; notifica Italia 21/12/98
Moldavia	**Roma 03/07/02**	procedura di ratifica in corso
Nigeria	Roma 12/09/00	procedura di ratifica in corso
Polonia		Accordo Schengen/Polonia 22/11/1994
Romania	Bucarest 04/03/97	01/02/1998
Rep. Serbia Montenegro	**Belgrado, 28/01/03**	Procedura di ratifica in corso (sostituisce quello firmato nel 1997, entrato in vigore il 01/08/98,rimasto di fatto disapplicato)
Slovacchia	Bratislava 30/07/98	01/01/1999
Slovenia	Roma 03/09/96	01/09/1997
Spagna	Roma 04/11/99	01/02/2001
Sri Lanka	**scambio note 24/09/01**	24/09/2001
Svizzera	Roma 10/09/98	01/05/2000
Tunisia	scambio note 06/08/98	06/08/1998
Ungheria	Budapest 20/05/97	10/04/1999

Fonte: Ministero degli affari esteri

Gli accordi conclusi negli ultimi due anni sono quelli con Malta, Moldavia, Cipro, Sri Lanka, Serbia-Montenegro (quest'ultimo nel gennaio 2003 ha sostituito quello rimasto disapplicato del 1998). Un ulteriore accordo, con la Bosnia Erzegovina, è stato parafato nel luglio scorso.

In ambito europeo, nel novembre 2002, il Consiglio ha conferito alla Commissione mandato a negoziare accordi di riammissione comunitari con Cina, Albania, Turchia ed Algeria: essi si vanno ad aggiungere a quelli già conferiti per Russia, Marocco, Pakistan, Sri Lanka, Hong Kong e Macao. In tutti questi casi, sussiste una competenza esclusiva della Commissione a portare avanti i negoziati, ragione per cui sono state sospese, da parte nostra, le conversazioni avviate a livello bilaterale.

L'Italia ha proseguito i contatti bilaterali in tema di riammissione con una serie di paesi, tra cui l'Egitto, le Filippine, la Siria, il Bangladesh. Alcuni negoziati appaiono in fase avanzata, mentre per altri si riscontrano alcune difficoltà, dovute principalmente alla richiesta degli interlocutori di condizionare strettamente la firma delle intese a facilitazioni in materia di ingressi di lavoro (anche attraverso l'impegno vincolante da parte dell'Italia a concedere quote riservate), nonché alla riluttanza mostrata nei confronti della previsione di una clausola di riammissione per i cittadini di Paesi Terzi, che invece per l'Italia è estremamente importante.

Gli accordi di riammissione stabiliscono precise modalità e procedure per l'identificazione ed il rimpatrio dei clandestini. In questo modo viene data attuazione al principio generale di diritto internazionale secondo il quale gli Stati hanno l'obbligo di riaccogliere i propri cittadini entrati o che risiedono illegalmente nel territorio di un altro Stato. La valutazione su tali accordi e' positiva in quanto consente di esigere dalla controparte specifici comportamenti volti a facilitare l'uscita dal territorio nazionale da parte di chi non ha titolo per rimanervi. L'Italia ha acquisito una rilevante esperienza in materia ed è il Paese europeo che ha concluso il maggior numero di accordi di questo tipo.

3.3) I temi migratori nell'ambito delle iniziative regionali

Parallelamente all'azione sul piano bilaterale, l'Italia svolge un'intensa attività nel quadro dei fori regionali di dialogo esistenti con i Paesi del Mediterraneo e dei Balcani. Si tratta di una dimensione estremamente importante, che tiene conto della complessità delle questioni migratorie e della necessità di soluzioni condivise in un ottica di cooperazione multilaterale.

Relativamente al Sud Est Europeo, l''Italia ha promosso negli ultimi anni una azione di rafforzamento della collaborazione fra i Governi dell'area adriatica e del suo retroterra per il controllo dei movimenti di persone che dalla regione balcanica si spostano verso il nostro Paese.

Nel quadro dell'Iniziativa Adriatico-Ionica (IAI) e' attiva una Tavola Rotonda sulla criminalità organizzata che ha dedicato gran parte dei suoi lavori - fin dalla sua costituzione nel 2000 - all'immigrazione illegale. Nel corso della Presidenza italiana dell'Iniziativa (1 giugno 2002 - 31 maggio 2003) si è inoltre tenuta a Lecce (13 novembre 2002) una riunione dei Ministri dell'Interno della IAI dedicata proprio a tale fenomeno, in occasione della quale è stato approvato un Piano d'Azione inteso a rafforzare il controllo congiunto del bacino adriatico-ionico.

Come la IAI, l'Iniziativa Centro Europea (InCE) ha un Gruppo di Lavoro sulla Lotta alla Criminalità Organizzata di cui, fra l'altro, l'Italia detiene la co-presidenza insieme alla Slovacchia. Anche in tale sede si continua a svolgere un opera di stimolo al potenziamento dei controlli di frontiera operati dagli altri membri dell'Iniziativa ed in particolare da quelli della sponda orientale dell'Adriatico da cui partono i flussi di immigrazione illegale verso il nostro Paese.

E' poi da ricordare che nell'ambito del Patto di Stabilità per il Sud Est europeo opera oramai da tempo il MARRI (Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative), il quale presta una specifica assistenza, sul piano istituzionale e normativo, ai Paesi dei Balcani Occidentali, al fine di permettere loro una più efficace gestione dei movimenti migratori, in arrivo e in partenza.

Nello stesso contesto regionale, e' da ricordare la Conferenza sul Crimine Organizzato, svoltasi a Londra il 25 novembre 2002, in occasione della quale è stata sottolineato che il rafforzamento delle capacita' di gestione e controllo delle frontiere nell'area balcanica costituisce uno degli aspetti essenziali di una strategia di contrasto alla criminalità organizzata. Tali tematiche sono state prese in considerazione in occasione del Vertice di Salonicco tra i Paesi dell'U.E. e quelli dell'area dei Balcani occidentali (21 giugno 2003) ed hanno costituito l'oggetto della Conferenza a livello dei Ministri dell'Interno e di Giustizia, che ha avuto luogo a Bruxelles a fine novembre durante la Presidenza italiana dell'U.E..

Nell'area del Mediterraneo le tematiche migratorie sono trattate nell'ambito del Partenariato euro-mediterraneo, secondo un approccio globale che si articola su tre direttrici: contrasto all'immigrazione clandestina, co-sviluppo e gestione dei flussi migratori regolari.

La Conferenza dei Ministri degli Esteri, Napoli 2-3 dicembre 2003, ha costituito un'occasione di confronto per una serie di tematiche, tra cui quella migratoria. Si è lavorato per favorire la trasformazione della "facility", che opera attualmente all'interno della BEI, in autonoma istituzione finanziaria, destinata a sostenere le attività imprenditoriali locali e a stimolare i flussi di investimenti europei verso i Paesi della sponda sud del Mediterraneo. L'obiettivo è evidentemente quello di ridurre i differenziali di reddito fra i due continenti e quindi anche una delle cause principali dell'immigrazione clandestina.

Condividono la medesima impostazione anche altri fori di dialogo, quali il "Dialogo 5+5" (Malta, Italia, Francia, Spagna, Portogallo con Marocco, Tunisia Algeria, Mauritania e Libia), nell'ambito del quale si è svolta a Rabat la Seconda Conferenza ministeriale sulle migrazioni nel Mediterraneo Occidentale (che fa seguito a quella analoga tenutasi a Tunisi il 16-17 ottobre 2002) ed il Forum Mediterraneo, costituitosi nel luglio 1994 ad Alessandria d'Egitto.

Per quanto riguarda l'Asia, i temi migratori sono trattati in ambito ASEM (Asian Europe Meeting) ed hanno fatto oggetto di una specifica Conferenza ministeriale (Lanzarote, aprile 2002).

3.4) Il rientro degli stranieri di origine italiana

Il Ministro per gli italiani nel mondo si interessa anche alle tematiche collegate al rientro degli stranieri di origine italiana. Le recenti crisi dell'America Latina, come pure in altri continenti, sono state affrontate anche rendendo il Ministero per gli italiani nel mondo un punto di riferimento per gli emigranti italiani ed i loro discenti che desiderano tornare in Italia in momenti di grave difficoltà. In questo momento i paesi dai quali proviene l'interesse più sostenuto sono l'Argentina, l'Uruguay ed il Paraguay, ma il Ministro si interessa a tutte le aree colpite da gravi crisi economiche o politiche.

Un caso particolarmente importante è quello della Somalia, da dove provengono numerose richieste di rientro di stranieri di origine italiana. In questo paese vi è già da molti anni una difficilissima situazione di disfacimento dello stato e di mancanza di sicurezza. Le lunghe attese per ottenere visti d'ingresso in Italia sono dovute alla mancanza di documentazione valida per l'espatrio per l'assenza di una autorità locale internazionalmente riconosciute che la possa rilasciare.

3.5) La Tratta di esseri umani

L'Italia e' stata particolarmente attiva sul piano internazionale anche per quanto riguarda la lotta alla tratta di esseri umani. L'Italia ha sottoscritto la Convenzione delle Nazioni Unite di Palermo sul crimine transnazionale e i due annessi Protocolli contro il traffico illecito di migranti per via terrestre, aerea e marittima (cui abbiamo dato un rilevante contributo in sede di elaborazione) e sul traffico di esseri umani, in particolare di donne e minori. L'Italia ha recepito le indicazioni del Protocollo di Palermo con la legge 11 agosto 2003, n.228 "Misure contro la tratta di

persone", come già indicato nel paragrafo 2.16 del presente documento. Inoltre, sono stati ratificati il Protocollo facoltativo alla Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, che impegna gli Stati a mettere in atto misure incisive per la lotta alla prostituzione infantile ed alla pedofilia e la Convenzione OIL del giugno 1999 sul divieto e l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, concernente specificamente tratta, lavoro forzato e impiego di minori per attività legate alla pornografia ed alla prostituzione. E' da ricordare altresì che il 30 aprile 2003 il Comitato del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa ha deciso di istituire un Comitato per la redazione di una Convenzione europea sulla lotta alla tratta degli esseri umani, con lo scopo di rafforzare a livello europeo l'azione delle Nazioni Unite in tale settore.

In ambito europeo, l'Italia si è impegnata affinché la lotta al traffico di esseri umani rientrasse tra le priorità dell'Unione. Con il Trattato di Amsterdam è stato definito il quadro giuridico dell'azione dell'U.E. in tale settore, che ha potuto quindi compiere un notevole salto di qualità, tanto in termini operativi che normativi. Anche sul piano delle relazioni interregionali si è assistito ad una progressiva integrazione delle materie del pilastro Giustizia ed Affari Interni nel dialogo dell'U.E. con i Paesi del Mediterraneo e dei Balcani. Nell'ambito delle relazioni con l'Africa, l'Italia ha inoltre svolto il ruolo di capofila, insieme alla Svezia, nella elaborazione di un Piano di azione per combattere il traffico di essere umani, in special modo donne e bambini. E' da aggiungere poi che e' stata presentata dalla Commissione una direttiva europea per la concessione di un permesso di soggiorno di breve durata per le vittime del traffico di immigrati clandestini e della tratta di esseri umani che collaborino con la giustizia, che riprende sostanzialmente i meccanismi dell'art. 18 del D.L.vo 286/98.

Infine, va ricordata la Conferenza Europea di Bruxelles "Prevenzione e lotta al traffico di esseri umani. – Una sfida globale per il XXI^ secolo", svoltasi a Bruxelles il 18-20 settembre 2002 organizzata dall'OIM, dalla Commissione e dal Parlamento Europeo ed a cui hanno preso parte circa mille rappresentanti dei Governi e dei Parlamenti degli Stati membri U.E., dei Paesi candidati, di regioni, di organismi internazionali, di organizzazioni inter-governative e organizzazioni non governative, oltreché delle istituzioni comunitarie. Si è trattato di una occasione di riflessione ed approfondimento che, partendo dall'esperienza maturata sinora nella lotta ai traffici illeciti di esseri umani, ha permesso di definire politiche coerenti, esaustive e coordinate per una azione a livello nazionale, europeo ed internazionale intesa a debellare il fenomeno e le sue cause profonde. Insieme alla Dichiarazione di Bruxelles, è stato adottato un documento che mira a sviluppare la cooperazione europea ed internazionale attraverso raccomandazioni, standard comuni e "*best practices*" in tema di prevenzione, protezione ed assistenza alle vittime, cooperazione giudiziaria e di polizia.

3.6) Il tema dell'asilo e della protezione sul piano internazionale

Con particolare attenzione l'Italia ha seguito gli sviluppi del dibatto internazionale in tema di asilo e protezione svoltosi in ambito UNHCR (Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite).

In occasione della 24° Sessione del Comitato Permanente, che ha avuto luogo nel giugno 2002 è stato adottato per consenso il testo della "Agenda for Protection", approvato dal Comitato Esecutivo nell'ottobre scorso. L'Agenda è il documento conclusivo delle Global Consultations avviate tre anni fa dall'UNHCR in tema di protezione internazionale, e raccoglie proposte e raccomandazioni emerse nel corso dell'esercizio.

L'Alto Commissario ha proposto un progetto di riforma dell'organizzazione, denominato UNHCR 2004, su cui si sono aperte le consultazioni con gli Stati membri il 30 gennaio 2003. L'obiettivo è quello di dare una stabilità istituzionale all'intero sistema, modificando, ove necessario, la struttura, le competenze ed i meccanismi di finanziamento dell'organizzazione. Parallelamente, e muovendo dal convincimento della necessità di un adeguamento delle risposte

fornite dalla comunità internazionale in materia di asilo alle nuove sfide poste dalla globalizzazione, in un contesto storico radicalmente mutato rispetto a quello in cui è stata elaborata la Convenzione di Ginevra del 1951, l'Alto Commissario ha inoltre avviato una riflessione che lo ha portato a porre l'accento sugli obiettivi del miglioramento degli standards della protezione effettiva per i beneficiari della stessa, nonché sulla ricerca di soluzioni durature nei confronti dei rifugiati e delle situazioni che generano i rifugiati, in un'ottica di condivisione di responsabilità ed oneri da parte della comunità internazionale. In tale prospettiva, è stata avviata l'iniziativa della cd. Convention Plus, che si propone di affiancare alla Convenzione di Ginevra del 1951, una serie di accordi multilaterali settoriali su tematiche specifiche attinenti all'asilo.

3.7) La politica migratoria dell'Unione europea nel triennio 2001-2003 ed i suoi possibili sviluppi

a) Nel corso del triennio 2001-2003 sono proseguite, a livello comunitario, le attività volte all'attuazione delle indicazioni politiche del Consiglio europeo di Tampere (ottobre 1999) in materia di asilo ed immigrazione, secondo le quattro linee direttrici in quella sede identificate: partenariato con i Paesi terzi di origine e transito; regime comune di asilo, equo trattamento dei cittadini di Paesi terzi; gestione dei flussi migratori, compreso il contrasto alle reti di immigrazione clandestina.

Per quanto attiene al partenariato, nel corso del 2001 è stato istituito un apposito programma di assistenza finanziaria e tecnica a Paesi terzi nel settore dell'asilo e dell'immigrazione, finanziato sulla linea di bilancio B7-667. Tale programma ha operato fino ad ora in via sperimentale, con una dotazione di 10 milioni di euro per il 2001, 12.5 per il 2002, 20 per il 2003, ed ha permesso di finanziare diversi progetti, soprattutto a beneficio dell'Afghanistan, dei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e di quelli balcanici. Il Consiglio sta attualmente lavorando per l'approvazione di un regolamento che istituzionalizza, dopo il triennio sperimentale, tale programma, per cui si prevede una dotazione finanziaria di 250 Meuro per il periodo 2004 -2008. In linea con l'esigenza di integrazione dei temi migratori nelle relazioni esterne dell'Unione europea, nel corso del 2001 sono stati inseriti capitoli relativi al settore "Giustizia e Affari Interni" nei principali accordi in negoziato con Paesi terzi, soprattutto dell'area balcanica e mediterranea, nonché nei principali programmi di assistenza finanziaria e tecnica (CARDS, per i Balcani e MEDA, per il Mediterraneo).

In materia di asilo, nel luglio 2001 è stata approvata una direttiva sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sono state presentate, dalla Commissione, due proposte di direttive su norme procedurali minime per la concessione e la revoca dello status di rifugiato e sulle condizioni minime di accoglienza per i richiedenti asilo (adottata nel gennaio 2003), nonché una proposta di regolamento sulla determinazione dello stato responsabile a trattare le domande di asilo (detto "Dublino II"), adottata nel febbraio 2003.

In tema di immigrazione, sono stati adottati, nel corso del 2001, vari atti normativi nel campo della lotta all'immigrazione clandestina: direttiva e decisione quadro sul favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, direttiva sulle sanzioni ai vettori che trasportano immigrati privi dei necessari documenti, direttiva sul reciproco riconoscimento dei provvedimenti di espulsione. Quanto all'immigrazione legale, nel 2001 la Commissione ha presentato proposte di direttive sullo status dei cittadini di stati terzi residenti di lungo periodo (sul cui testo il Consiglio ha raggiunto un accordo politico il 6 giugno 2003), nonché sulle condizioni di ammissione di cittadini extracomunitari per finalità di lavoro.

Come preannunciato nelle conclusioni di Tampere, una prima verifica dello stato di attuazione delle misure in quella sede delineate è avvenuta in occasione del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001. Nelle conclusioni, oltre a riaffermare la validità degli obiettivi e delle direttive stabiliti a Tampere, viene proclamata la necessità di dare nuovo impulso all'azione comunitaria nei settori dell'asilo e dell'immigrazione, secondo un approccio di equilibrio tra la protezione dei rifugiati, l'aspirazione legittima ad una vita migliore da parte degli immigrati e richiedenti asilo e la capacità di accoglienza dell'Unione e dei suoi membri. In materia di controllo alle frontiere, il Consiglio europeo ha chiesto a Consiglio e Commissione di "definire i meccanismi di cooperazione tra i servizi incaricati dei controlli alle frontiere esterne e di studiare le condizioni per la creazione di un meccanismo o servizi di controllo comune alle frontiere esterne". Tale indicazione si è tradotta in uno studio di fattibilità, promosso dall'Italia e presentato agli Stati membri in occasione della riunione ministeriale tenutasi a Roma nel maggio 2002, per una Polizia europea di frontiera.

b) Nel corso del 2002, l'azione dell'Unione si è focalizzata maggiormente sulle politiche di contrasto all'immigrazione clandestina e gestione integrata delle frontiere. La strategia europea nella lotta all'immigrazione clandestina e alla tratta degli esseri umani è stata definita nel Piano globale approvato dal Consiglio nel febbraio 2002; nel mese di luglio il Consiglio ha poi formalmente adottato una Decisione quadro sulla lotta contro la tratta degli esseri umani. Tra le misure previste dal Piano, particolare importanza assume l'intensificazione della politica di riammissione, che ha condotto - come sopra ricordato - all'approvazione da parte del Consiglio, di cinque nuovi mandati alla Commissione per negoziare accordi di riammissione con l'Ucraina (giugno 2002), l'Albania, l'Algeria, la Cina e la Turchia (novembre 2002). Si rammenta in argomento che sono stati firmati gli accordi con Hong Kong e Macao e siglato quello con lo Sri Lanka. Sono attualmente in corso i negoziati con Marocco ed Albania, mentre più difficili sembrano i contatti con Russia e Pakistan, sulla base dei mandati negoziali approvati anteriormente.

Con riferimento alla gestione coordinata ed integrata delle frontiere, grande rilievo ha assunto, in ambito europeo, il citato studio di fattibilità promosso dall'Italia per l'istituzione di una polizia europea di frontiera. Il Consiglio GAI del giugno 2002 ha poi adottato un Piano per la gestione delle frontiere esterne dell'Unione europea, basato ampiamente sullo studio di fattibilità italiano. Nello stesso mese di giugno, il Consiglio europeo di Siviglia ha fatto propri i contenuti di tale piano ed ha conferito nuovo impulso alle politiche comunitarie nel settore dell'immigrazione e dell'asilo, secondo quattro linee direttrici che hanno dettato l'orientamento dell'azione dell'Unione nei mesi successivi: lotta all'immigrazione clandestina, gestione comune delle frontiere esterne, rapporti con i paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori, accelerazione della produzione normativa in materia di asilo ed immigrazione. Sulla base di tali indicazioni, nel corso dell'ultimo anno sono stati realizzati diversi progetti pilota per operazioni congiunte di pattugliamento alle frontiere e per la creazione di centri tematici (per l'analisi del rischio, per le tecnologie di individuazione dei clandestini, per l'addestramento comune del personale, per le frontiere terrestri, marittime ed aeree). Tali centri costituiranno il sistema "a rete" previsto dallo studio di fattibilità sulla Polizia europea delle frontiere e dal Piano d'azione sulla gestione delle frontiere esterne.

In materia di lotta all'immigrazione clandestina, oltre alla citata produzione normativa sul traffico di esseri umani ed all'accelerazione della politica di riammissione attraverso l'adozione di nuovi mandati per accordi di riammissione comunitari, è da ricordare il Programma d'azione sui rimpatri, adottato dal Consiglio nel novembre 2003, che mira alla definizione di una strategia comune dell'Unione, in relazione tanto al ritorno volontario quanto a quello forzato. Su tale base, ed al fine di dotare il programma di adeguate risorse finanziarie per l'attuazione, l'Italia si è fatta promotrice,

insieme a Regno Unito, Spagna, Portogallo e Grecia, di una proposta per l'istituzione di un vero e proprio Fondo Europeo per i rimpatri. La Commissione sembra orientata, anche in risposta alle indicazioni del Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003, a destinare un'apposita quota del bilancio comunitario al finanziamento delle azioni in materia di rimpatrio.

Quanto alle relazioni con i Paesi terzi di origine e transito dei flussi migratori, il Consiglio europeo di Siviglia ha sottolineato l'importanza di procedere secondo un approccio integrato, globale ed equilibrato che si basi sull'effettiva collaborazione con gli stessi. A Siviglia è stato altresì deciso che in ogni futuro Accordo di cooperazione, associazione o altro accordo equivalente che l'Unione europea o la Comunità concluderà con un Paese terzo, sia inserita una clausola sulla gestione comune dei flussi migratori, nonché sulla riammissione obbligatoria in caso di immigrazione clandestina. Clausole del genere sono attualmente contenute in gran parte degli Accordi di Associazione conclusi o in negoziato (con la Giordania, il Libano, la Siria, la Comunità Andina, l'America Centrale ed il Mercosur). In risposta all'esigenza di maggior integrazione delle tematiche migratorie nel dialogo con i Paesi terzi, il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne del novembre 2002 ha adottato specifiche conclusioni sull'intensificazione del dialogo migratorio con i paesi terzi di origine e transito dei flussi, individuando nove paesi prioritari (Albania, Cina, Serbia e Montenegro, Marocco, Russia, Ucraina, Turchia, Tunisia e Libia). La Commissione ha poi presentato, nel dicembre 2002, una Comunicazione nella quale sono presi in esame i diversi aspetti del nesso tra il fenomeno migratorio e le politiche di sviluppo. Sulla base di tale comunicazione il Consiglio ha adottato, nel maggio 2003, specifiche conclusioni sul tema migrazione e sviluppo.

Sul piano dell'armonizzazione normativa, nel corso del 2002, sono stati adottati il Regolamento che definisce talune modalità di applicazione di Eurodac (il sistema di confronto delle impronte digitali elaborato per un'efficace applicazione della Convenzione di Dublino) ed il Regolamento che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi. Il Consiglio ha altresì adottato, nel giugno 2002, la Decisione che istituisce – per il periodo 2002-2006 - il programma "ARGO" finalizzato alla cooperazione nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione.

c) Nel corso del 2003 sono proseguite le attività volte all'attuazione delle misure decise a Siviglia, soprattutto con riferimento alle operazioni congiunte di pattugliamento alle frontiere, nonché all'attivazione dei centri tematici previsti dal Piano per la gestione integrata delle frontiere esterne. E' proseguita altresì l'attività normativa, con l'adozione formale della direttiva sull'accoglienza dei richiedenti asilo e del regolamento "Dublino II", sulla determinazione dello Stato responsabile per l'esame delle domande di asilo. Un accordo politico è stato raggiunto, al Consiglio GAI di giugno 2003, sulla direttiva relativa allo status dei cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo, mentre recente è l'adozione della direttiva sul ricongiungimento familiare.

Il Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003 ha costituito l'occasione per una verifica dello stato di attuazione delle misure decise a Siviglia, dando un impulso di rilievo soprattutto ai temi del controllo delle frontiere, dei rimpatri, dei visti nonché delle relative risorse finanziarie. A partire dal luglio 2003, la Presidenza italiana ha condotto i lavori per la costruzione di una vera e propria politica europea in materia di asilo ed immigrazione, sulla base delle indicazioni di Salonicco, in un quadro di equilibrio tra le misure di lotta all'immigrazione clandestina e controllo delle frontiere e quelle di accoglienza ed integrazione degli immigrati legali.

Al fine di garantire maggiore efficacia all'azione europea di controllo delle frontiere esterne, attraverso un migliore coordinamento dei progetti e delle operazioni congiunte, il Consiglio europeo

di giugno ha deciso l'istituzione di un Organo Comune di Esperti delle Frontiere (Border Practitioners Common Unit), che ha già cominciato ad operare in seno al Consiglio. Sulla base dell'esperienza della Common Unit, sarà altresì valutata l'opportunità di creare una "struttura operativa comunitaria" che dovrebbe prendere la forma di una vera e propria Agenzia.

In materia di asilo, l'Italia è impegnata a concludere il processo di armonizzazione normativa con l'adozione delle rimanenti misure previste dal Trattato di Amsterdam, attraverso il raggiungimento di un accordo politico sulla proposta di direttiva che disciplina le procedure minime per la concessione e la revoca dello status di rifugiato, nonché sulla proposta di direttiva relativa alle definizioni di rifugiato e di protezione sussidiaria. E' inoltre in discussione, anche con l'UNHCR, la questione del rafforzamento della tutela dei rifugiati nelle regioni di origine, al fine di ridurre l'utilizzazione da parte dei veri richiedenti asilo degli stessi canali di arrivo degli immigrati clandestini e di rendere maggiormente efficace l'attuale sistema di asilo.

A conclusione del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea, i positivi risultati raggiunti rendono conto del notevole impegno profuso in materia di gestione dei flussi migratori e controllo delle frontiere esterne.

In particolare, il Consiglio europeo del dicembre 2003 ha preso atto dell'intesa raggiunta, in sede di Consiglio GAI, sui principali elementi costitutivi dell'Agenzia per la gestione delle frontiere esterne, che dovrebbe essere operativa entro il 2005 a seguito dell'adozione del regolamento istitutivo, attualmente in discussione nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio. Il Consiglio europeo ha anche preso atto dell'adozione, su proposta della Presidenza, di un programma di misure appositamente dedicato all'immigrazione via mare, che sottolinea una speciale attenzione dell'Unione europea per tale fenomeno. Accordi sono stati raggiunti, inoltre, su iniziative normative per facilitare la collaborazione tra Stati membri in materia di rimpatrio: tra questi, la Decisione sull'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri. Notevole rilievo riveste altresì l'accordo su due regolamenti per l'inserimento di dati biometrici in visti e permessi di soggiorno.

Quanto all'immagine legale, su proposta della Presidenza italiana la Commissione si è impegnata ad effettuare in tempi rapidi uno studio sui rapporti tra immigrazione legale e clandestina, che comporterà anche il tema di quote di ingresso a valenza europea. Un'intesa è stata poi raggiunta sulla direttiva relativa alla concessione di permessi di soggiorno a breve termine per le vittime della tratta.

Due importanti risultati sono stati infatti raggiunti, sotto la Presidenza italiana, nel settore delle relazioni con i Paesi terzi in materia migratoria: l'intesa interistituzionale con il Parlamento Europeo sul regolamento che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi in materia di asilo ed immigrazione (programma AENEAS), nonché l'adozione, al CAGRE dell'8 dicembre 2003, di specifiche conclusioni sull'avvio di un meccanismo di monitoraggio e valutazione di tali paesi nella lotta all'immigrazione clandestina.

3.8) Cooperazione allo sviluppo e flussi migratori

Le strategie della Cooperazione italiana volte a sostenere i diritti umani, il consolidamento della democrazia, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nei Paesi di origine dei flussi migratori hanno una notevole incidenza sugli stessi, agendo su alcuni dei principali fattori che li determinano. In particolare, stimolare lo sviluppo sociale e le capacità produttive dei Paesi beneficiari contribuisce a ridurre la pressione migratoria, in particolare quella di tipo illegale,

permettendo allo stesso tempo di creare le condizioni per una gestione ordinata dei movimenti dei migranti.

Grande rilievo assumono in tale contesto le numerose iniziative di cooperazione bilaterale a favore del Maghreb e dei Balcani, che sono anche le aree prioritarie per l'Italia sotto il profilo migratorio. La conversione del debito di cui beneficiano Algeria, Marocco ed Egitto rappresenta inoltre uno strumento innovativo, che consente l'utilizzazione dell'ammontare corrispondente in valuta locale per realizzare progetti di sviluppo: costruzione di scuole, strade rurali, centri sanitari, schemi irrigui e di approvvigionamento idrico.

La cooperazione italiana ha rivolto una particolare attenzione al sostegno della crescita di una diffusa imprenditorialità nei PVS, soprattutto nei settori agricolo e manifatturiero, nel convincimento che lo sviluppo di tali settori possa contribuire a ridurre in modo strutturale e duraturo la povertà. Lo strumento di intervento adottato è stato quello del finanziamento di linee di credito settoriali alle Micro, Piccole e Medie Imprese (MPMI), privilegiate come *target group*, sia per la loro ampia distribuzione sul territorio, sia per le loro debolezze strutturali, che le rendono più sensibili alle cosiddette "insufficienze del mercato" (difficoltà di accesso al credito, esclusione dai mercati internazionali, scarse informazioni, fattori di scala, etc). Specifiche linee di credito agevolate sono state destinate alle MPMI ed alle società miste per il finanziamento di investimenti produttivi in Tunisia, Algeria, Marocco ed Egitto. Tali iniziative possono anche trarre vantaggio dell'esperienza italiana in tema di MPMI e di distretti industriali. Significativa a tal proposito è la collaborazione instaurata con l'UNIDO (United Nation Indutrial Development Organization). E' importante in tale contesto sottolineare il ruolo che possono avere i migranti come possibili "agenti di sviluppo" in grado di avviare nei paesi di origine la costituzione di MPMI e l'aggregazione delle stesse.

Associati alle linee di credito sono spesso interventi di natura non finanziaria, quali assistenza tecnica e trasferimento di tecnologia, molto utili in quasi tutte le iniziative, soprattutto nelle fasi di avvio, sino a quando la controparte del progetto non ha raggiunto l'autosufficienza nella gestione degli strumenti finanziari messi a disposizione. L'organismo di cui si è spesso avvalsa la Cooperazione italiana per l'assistenza tecnica è l'UNIDO, e più specificamente, l'Industrial Promotion Office di Milano, che ha una competenza specifica nell'assistenza alle imprese nella fase di preinvestimento.

Altro settore di intervento per favorire lo sviluppo economico è la formazione professionale mirata a superare quella carenza di risorse umane, considerata come uno dei più importanti fattori limitanti lo sviluppo delle imprese nei PVS. Per quanto riguarda la lotta alla tratta degli esseri umani legata allo sfruttamento sessuale, che coinvolge soprattutto donne e minori, la cooperazione italiana è intervenuta in Nigeria con un programma realizzato dall'UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research).

Una attività direttamente collegata alla tematica migratoria è l'assistenza tecnica per la creazione di sistemi di gestione integrata delle informazioni sull'emigrazione e per il rafforzamento delle capacità istituzionali e tecniche delle Amministrazioni dei Paesi d'origine dei flussi migratori. Si intende in tal modo favorire politiche volte a promuovere la legalità nei flussi migratori, agevolare l'integrazione degli emigrati nel Paese di accoglienza, salvaguardare i vincoli socio-culturali degli emigrati con il Paese di origine, canalizzare verso il Paese di origine le risorse umane e finanziarie rilasciate dal processo di emigrazione. Una componente di particolare rilievo del progetto si incentra sul capacity building delle istituzioni pubbliche coinvolte, al fine di garantire la sostenibilità del progetto anche dopo la fine delle attività di assistenza tecnica.

La valorizzazione delle rimesse ai fini dello sviluppo dei Paesi di provenienza può assumere una grande importanza sotto il profilo migratorio ed aprire, al tempo stesso, nuovi orizzonti sia per l'utilizzazione dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, sia per la promozione dei finanziamenti diretti esteri. In questo contesto, la cooperazione italiana sta studiando strategie di intervento, che

coinvolgono anche le associazioni di migranti, il sistema bancario, con particolare attenzione per le casse di credito cooperativo (per le possibilità che queste offrono in materia di assistenza tecnica e di prodotti di raccolta e di impiego del risparmio) ed i sistemi di microfinanza legati al settore delle ONG, nonché le piccole e medie imprese locali per l'utilizzo delle rimesse ai fini di investimento.

Regioni ed enti locali, in quanto istituzioni rappresentative di specifiche comunità territoriali, rappresentano interlocutori privilegiati per la definizione ed il sostegno di interventi innovativi e sperimentali di cooperazione decentrata, quali quelli sulla valorizzazione delle rimesse. Altrettanto interessanti appaiono le iniziative relative a minori non accompagnati che sono in esame con alcune Regioni italiane (Puglia, Emilia Romagna e Marche) e rivolti ad alcuni Paesi dei Balcani (Bosnia-Erzegovina, Croazia ed Albania).

Sul piano multilaterale, particolarmente intensa è la collaborazione con l'OIM (International Organization for Migration), organizzazione internazionale che fornisce servizi di assistenza in materia di gestione dei flussi migratori e di rimpatrio volontario di migranti e rifugiati, con particolare attenzione alle attività di accoglienza, integrazione e/o reinserimento nelle aree di origine.

3.9) La politica dei Visti

Nel 2001 la rete diplomatico-consolare italiana ha rilasciato 947.085 visti d'ingresso mentre l'anno successivo ne sono stati emessi 853.446. I dati registrati nei primi 9 mesi del 2003 indicano finora un assestamento su quelli del 2002. In tale ambito, gli ingressi per turismo e per affari rappresentano circa il 60% del totale. E' stata inoltre rilevata una crescita dei visti per motivi di studio, in particolare universitario, e per ricongiungimento familiare.

A seguito dell'entrata in vigore del D.Lvo 286/98 e del successivo Regolamento di Attuazione adottato con il D.P.R. n.394/99, è stata predisposta, di concerto con gli altri Dicasteri competenti in materia, la Circolare ministeriale n.14 del 24 ottobre 2001. Concepita allo scopo di dotare la rete diplomatica e consolare di uno strumento di lavoro aggiornato ed organico in materia di rilascio di visti d'ingresso, la Circolare n.14/2001 offre una panoramica completa della normativa Schengen e nazionale in vigore. Essa infatti comprende, dopo un'articolata parte introduttiva, 21 schede dettagliate con la casistica dei tipi di visto previsti dalla legge e 13 allegati di particolare utilità operativa.

Il costante monitoraggio dell'attività svolta dalla rete diplomatico-consolare in materia di rilascio dei visti d'ingresso e l'esperienza acquisita nell'applicazione della relativa normativa hanno contribuito al continuo sforzo di ottimizzazione dei servizi. Al riguardo, particolare cura ed attenzione sono state prestate nell'assistenza alle Sedi per facilitare e snellire, nel rispetto delle disposizioni di legge, il rilascio dei visti per affari, turismo e lavoro, tanto subordinato (specie stagionale) che autonomo. Di crescente importanza si è dimostrato l'impegno per il rilascio dei visti per ricongiungimento familiare.

Si è inoltre operato per rimuovere talune difficoltà registrate per i visti di ingresso per lavoro subordinato ed autonomo di personale altamente qualificato; fornire un quadro di riferimento organico per i visti per motivi di studio e formazione professionale; rafforzare la presenza dell'Italia nel circuito degli scambi culturali e scientifici; prevedere per il delicato settore degli scambi giovanili una disciplina più flessibile e, al tempo stesso, attenta alle indispensabili garanzie a tutela degli interessi dei minori.

Tipologie di visti concessi, in valore assoluto e in percentuale del numero totale di visti concessi

	2001	2002	2003	2001	2002	2003	Var % 2001-3
Adozione	1.885	2.310	2.830	0,2	0,3	0,3	50,1
Affari	137.650	122.764	118.534	14,5	14,4	13,5	-13,9
Attività sportive	1	0	0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Cure mediche	1.906	2.218	2.381	0,2	0,3	0,3	24,9
Diplomatico	996	1.016	1.117	0,1	0,1	0,1	12,1
Familiare al seguito	5.574	3.965	3.724	0,6	0,5	0,4	-33,2
Gara sportiva	11.691	8.731	9.339	1,2	1,0	1,1	-20,1
Inserimento mercato lavoro / sponsor	14.203	470	11	1,5	0,1	0,0	-99,9
Inserimento nel mercato del lavoro	2.760	718	0	0,3	0,1	0,0	-100,0
Invito	23.301	19.557	19.268	2,5	2,3	2,2	-17,3
Lavoro autonomo	1.485	802	1.366	0,2	0,1	0,2	-8,0
Lavoro autonomo/spettacolo	4.332	3.870	3.753	0,5	0,5	0,4	-13,4
Lavoro autonomo/sport	160	38	26	0,0	0,0	0,0	-83,8
Lavoro subordinato	66.211	56.840	78.260	7,0	6,7	8,9	18,2
Lavoro subordinato / marittimi	4.798	555	1.573	0,5	0,1	0,2	-67,2
Lavoro subordinato / spettacolo	1.745	1.155	1.201	0,2	0,1	0,1	-31,2
Lavoro subordinato / sport	1.285	1.367	971	0,1	0,2	0,1	-24,4
Missione	20.200	19.471	19.842	2,1	2,3	2,3	-1,8
Missione N	0	75	94	0,0	0,0	0,0	
Motivi familiari	5	0	0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Motivi religiosi	7.018	5.870	6.885	0,7	0,7	0,8	-1,9
Reingresso	3.050	2.917	3.201	0,3	0,3	0,4	5,0
Residenza elettiva	791	852	818	0,1	0,1	0,1	3,4
Ricongiungimento familiare	64.772	62.063	65.808	6,8	7,3	7,5	1,6
Studio	34.783	35.461	38.303	3,7	4,2	4,4	10,1
Studio / università	3.573	5.193	5.154	0,4	0,6	0,6	44,2
Tirocinio	1	0	0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Transito	80.085	88.159	77.688	8,5	10,3	8,9	-3,0
Transito aereoportuale	6.045	5.628	8.331	0,6	0,7	1,0	37,8
Trasporto	12.290	11.760	9.790	1,3	1,4	1,1	-20,3
Turismo	434.371	389.499	394.546	45,9	45,6	45,1	-9,2
Turismo - giubileo	92	0	0	0,0	0,0	0,0	-100,0
Vacanze lavoro	25	60	62	0,0	0,0	0,0	148,0
Totale	947.085	853.414	874.874	100,0	100,0	100,0	-7,6

Fonte: Ministero degli affari esteri

3.10) Tendenze delle politiche migratorie degli altri Paesi europei

Negli ultimi anni le politiche migratorie seguite dai singoli Paesi membri dell'Unione europea si sono concentrate sul contrasto dell'immigrazione clandestina e sul controllo delle frontiere, tendenza che si è trasposta anche sulle politiche comuni dell'Unione europea. Inoltre, gran parte dei Paesi membri ha adottato, su base nazionale, un approccio convergente sui seguenti aspetti: politiche di integrazione, che pongono una maggiore enfasi sull'apprendimento della lingua, cultura e legislazione del Paese di accoglienza da parte degli stranieri; politiche dell'immigrazione per lavoro, che aprono alcune nuove opportunità di ingresso e fanno un maggior uso della programmazione, anche attraverso quote; politiche dell'asilo, mirate a ridurre le domande "pretestuose."

a) Le politiche sul contrasto dell'immigrazione clandestina e di controllo delle frontiere sono state rafforzate in particolare in Gran Bretagna e Francia, che hanno chiuso il centro di accoglienza a Sangatte, da cui partivano i tentativi di ingresso clandestino verso la Gran Bretagna tramite il tunnel sotto la Manica.

In Gran Bretagna il Governo Blair ha inoltre varato una nuova legge in materia di immigrazione ed asilo, entrata in vigore all'inizio del 2003, che si propone di combattere l'immigrazione clandestina attraverso criteri più rigorosi di esame delle richieste di asilo, l'introduzione del reato di traffico e sfruttamento dell'immigrazione illegale e di sanzioni più severe a carico dei datori di lavoro per le assunzioni degli immigrati "in nero". Sono inoltre previsti maggiori controlli sui matrimoni di comodo.

In Francia, la nuova legge sull'immigrazione approvata nel 2003, prevede l'estensione da 12 a 32 giorni del periodo di permanenza massima degli stranieri clandestini nei centri di trattenimento in attesa di espulsione. Viene inoltre introdotta la rilevazione delle impronte digitali nei visti turistici per i cittadini non comunitari e per tutti gli stranieri che richiedono un permesso di soggiorno. Potranno inoltre essere create "zone di attesa" provvisorie nel luogo in cui dovessero avvenire degli sbarchi. Allo stesso tempo sono state previste attenuazioni per la cd."doppia pena" (pena detentiva, seguita da espulsione) per coloro che hanno un forte legame con la Francia (familiari di cittadini francesi, residenti di lunga durata, persone nate o cresciute in Francia).

In Spagna, è stata approvata nel 2003 una riforma della normativa vigente (Ley de Extranjeria del 22.12.2000), che rafforza il sistema di vigilanza elettronica contro gli sbarchi di clandestini (il SIVE o Sistema Integrato di Vigilanza Esterna) situato sulle coste meridionali del Paese, introduce una regolamentazione più rigida in tema di ricongiungimento familiare, potenzia i centri di trattenimento per gli irregolari e mira ad intensificare le attività di rimpatrio. Viene inoltre stabilito l'obbligo per le compagnie aeree di cooperare con le Autorità spagnole nella lotta all'immigrazione illegale, segnalando il mancato uso del biglietto di ritorno da parte di cittadini extracomunitari, pena sanzioni pecuniarie estremamente elevate.

In Germania è stata approvata nel 2004 una nuova "legge sull'immigrazione e l'integrazione degli stranieri", a modifica della vigente "Legge sugli Stranieri" del 1990. Per le persone che non hanno titolo a risiedere nel Paese e che devono pertanto essere rimpatriate, è previsto l'obbligo di residenza in particolari strutture sino al momento dell'espulsione. La dichiarazione di false generalità, ed in generale i comportamenti volti ad ostacolare la propria identificazione, comporteranno la decadenza da ogni diritto di soggiorno. Ulteriori misure sono state aggiunte per poter espellere gli stranieri sospettati di attività terroristiche.

In Portogallo, la nuova legge sull'immigrazione, in vigore dal febbraio 2003, si muove in un'ottica di armonizzazione con le direttive e gli orientamenti comunitari e prevede inoltre un regime di sanzioni più severo in relazione al traffico di esseri umani e all'immigrazione illegale.
Infine, non viene più previsto il rilascio di "autorizzazioni di permanenza" (*Autorizaçao de Permanencia*), un permesso di soggiorno atipico che il Portogallo ha concesso, nel biennio 2001-2003, per "regolarizzare" gli immigrati irregolari.

b) Le nuove politiche dell'integrazione richiedono agli stranieri che desiderano risiedere nei Paesi europei uno sforzo di adattamento e di inserimento nelle società di accoglienza, in particolare in termini di apprendimento della lingua, delle sue leggi ed istituzioni.

La nuova legge francese prevede l'introduzione di un "contratto di integrazione" per i nuovi entrati, basato su corsi di apprendimento del francese e sullo studio dei "valori della società francese". Il certificato conseguito alla fine di questi corsi dà accesso ad un permesso di residenza decennale, mentre per coloro che non ottengono il certificato il permesso potrà essere solo annuale.

In Germania, la nuova legge sull'immigrazione abbassa da 16 a 12 anni l'età massima per i ricongiungimenti dei figli minori che non possano provare di avere sufficiente conoscenza della lingua tedesca, ritenendo che oltre tale età non vi siano sufficienti garanzie per l'integrazione del minore nella società tedesca. Non sono stabiliti limiti di età per il ricongiungimento dei figli minori, ove lo straniero sia titolare di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, ovvero goda dello status di rifugiato, o se l'ingresso del minore avviene contestualmente a quello del suo nucleo familiare. Particolare accento viene posto sull'integrazione dei nuovi immigrati non comunitari, per i quali – nel caso in cui il livello di conoscenza del tedesco viene ritenuto insufficiente – è previsto l'obbligo di frequenza di corsi di lingua e cultura tedesca.

La Gran Bretagna intende introdurre, nella procedura per l'acquisizione della cittadinanza da parte di stranieri, un test di storia e istituzioni britanniche, che permetta di verificare la conoscenza di alcuni principi chiave del sistema politico e legale del Paese.

In Austria, dal 2003, gli stranieri non comunitari arrivati dopo il 1998 devono dimostrare una conoscenza base del tedesco, oppure seguire dei corsi di lingua. Il Governo contribuisce a finanziare una parte del costo dei corsi, ma se lo straniero non riesce a superare il test di lingua, dopo quattro anni può essere revocato il permesso di soggiorno. Sono esentati da questo obbligo gli studenti ed i professionisti con le proprie famiglie.

c) Allo stesso tempo sono state aperte nuove possibilità di ingresso per lavoro, in particolare per alcune categorie particolarmente richieste dal mercato del lavoro locale ed anche attraverso una politica di programmazione basata su quote.

La Gran Bretagna, che già permetteva l'ingresso per lavoro stagionale durante l'estate agli studenti del Commonwealth, ha significativamente ampliato le possibilità di ingresso basate sulle esigenze del mercato del lavoro. E' stata stabilita una lista di professioni per le quali risulta difficile il reclutamento di personale in loco (elettronica, tecnologia dell'informazione e comunicazione e settore sanitario): in tali casi l'ingresso viene garantito con immediatezza. Dal 2001 un sistema a punti senza quote favorisce l'ingresso di lavoratori dipendenti o autonomi altamente qualificati. Nel 2002, 120.000 persone sono state ammesse nel paese per lavoro con permessi di breve durata e 116.000 hanno ricevuto l'autorizzazione di installarsi in maniera permanente. A maggio del 2003 il governo britannico ha inoltre introdotto una quota annuale di 20.000 ingressi per lavoro non qualificato, per coprire dei posti per i quali i datori di lavoro possono dimostrare di non essere riusciti a reperire personale in loco. Questi lavoratori devono avere tra i 18 ed i 30 anni e la quota viene resa disponibile progressivamente in tre tappe durante l'anno, per evitare un troppo rapido esaurimento della stessa.

Dal 2000, la Germania ha introdotto quote programmate di ingresso per lavoratori stranieri nel settore dell'alta tecnologia, cui viene consentita una permanenza temporanea nel Paese. Il progetto di riforma normativa sull'immigrazione mantiene tale corsia preferenziale per l'ingresso di lavoratori extracomunitari altamente qualificati, oltre a infermiere e lavoratori agricoli stagionali. Viene anche facilitata la permanenza di giovani stranieri al termine del loro periodo di studio in Germania.

Come l'Austria, la Spagna mantiene un sistema di programmazione per quote. La legge sull'immigrazione spagnola richiede inoltre che il cittadino extracomunitario sia in possesso di un valido contratto di lavoro per ottenere il rilascio del visto d'ingresso nel territorio nazionale. La residenza permanente può essere concessa allo straniero che abbia risieduto in Spagna regolarmente ed in forma continuativa per almeno cinque anni. Il progetto di riforma in materia migratoria introduce un visto d'ingresso di tre mesi per i cittadini extracomunitari, che consentirà - per detto periodo - la permanenza in Spagna ai fini della ricerca di un posto di lavoro, limitatamente al caso dei discendenti di cittadini spagnoli o di lavoratori impiegati in settori per i quali vi è una forte richiesta da parte del mercato del lavoro.

In Portogallo, la legge sull'immigrazione del 2003 ha introdotto un sistema di quote annuali di ingresso e facilitazioni per gli stranieri che intendano svolgere attività di ricerca scientifica.

d) Per quanto riguarda le politiche in materia di asilo, le legislazioni dei Paesi europei riflettono la comune preoccupazione di ridurre le domande "pretestuose", per scoraggiare il ricorso allo strumento dell'asilo politico a scopi migratori.

L'immigrazione in Gran Bretagna si presenta in gran parte sotto forma di richieste di asilo politico. Nel 2002, su un totale di circa 180.000 immigrati nel Regno Unito, oltre 110.000 risultavano appartenere alla categoria dei richiedenti asilo. E' stata pertanto varata una politica di contenimento, i cui punti salienti sono i seguenti :

- creazione di campi di accoglienza per i richiedenti asilo, per evitare la loro dispersione nel Paese durante le pratiche per il riconoscimento dello status di rifugiato;
- introduzione del concetto di "*safe country*", concernente i dieci Paesi europei di recente ingresso nell'UE (Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Ungheria, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia), più un'ulteriore lista aggiuntiva di 17 Paesi. La domanda di asilo proveniente da cittadini di tali Stati sarà ritenuta "*ipso facto*" manifestamente infondata;
- rigetto delle domande presentate dopo una prolungata permanenza all'interno del Regno Unito, e quindi non alla prima occasione utile alla frontiera;
- valutazione più attenta nella concessione del cosiddetto permesso di residenza per motivi umanitari (*exceptional leave to remain*), rilasciato in genere a chi, pur non avendo diritto al riconoscimento dello status di rifugiato, viene ritenuto meritevole di protezione internazionale.

Si è registrata una consistente riduzione del numero delle domande di asilo presentate in Gran Bretagna nel corso dell'anno. Per il primo semestre del 2003 il totale é di poco superiore alle 25.000 unità.

In Germania, dal giugno 1993, è in vigore una legge più restrittiva, che stabilisce procedure semplificate per la trattazione delle domande d'asilo, già al posto di frontiera. In particolare, è stato introdotto il cd. gruppo dei "Paesi sicuri", ritenuti idonei a garantire un livello sufficiente di tutela. Anche il nuovo progetto di legge si muove nella medesima prospettiva.

In Francia, è in corso di approvazione un progetto di legge in materia di asilo, la cui principale innovazione consiste nell'istituzione di un'unica istanza responsabile in materia di esame delle domande di asilo (OFPRA - *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides*). Viene inoltre introdotto il concetto di Paesi terzi "sicuri", ma non l'automatico rigetto senza istruttoria delle domande dei richiedenti asilo da essi provenienti. Le Prefetture potranno comunque rifiutare l'autorizzazione di soggiorno a richiedenti asilo che provengano da tali Paesi, ma dovranno trasmettere la relativa domanda al predetto OFPRA, ove la trattazione di questo tipo di richieste seguirà una procedura accelerata.

Cap 4) Le politiche di integrazione

L'integrazione della popolazione immigrata consiste in un processo bidirezionale basato sul rispetto di diritti e doveri reciproci e su di un processo interculturale. Da una parte, il cittadino straniero deve adeguarsi alle regole e riconoscere i valori della società italiana, dall'altra deve avere accesso a beni e servizi che gli garantiscano una dignitosa qualità della vita.

In quest'ottica, le politiche di integrazione dovranno favorire la piena partecipazione economica, sociale e culturale dei cittadini stranieri, attraverso un costante confronto interistituzionale e politiche aperte di concertazione sociale, in considerazione dei principi, delle linee guida e dell'approccio multisettoriale espresso nella Comunicazione della Commissione europea su immigrazione, integrazione e occupazione (COM. 3.6.2003, n. 336).

L'elaborazione di politiche di integrazione deve tener conto dell'evoluzione della progettualità migratoria verso la ricerca di una maggiore stabilità, che si esprime, tra le altre cose, attraverso una crescente stabilità occupazionale, una migliore padronanza della lingua italiana, un aumento dei ricongiungimenti familiari e una maggiore partecipazione scolastica.

A fronte di persone stabilmente integrate nel paese, si è potuta rilevare la presenza di numerosi stranieri irregolarmente presenti, le cui condizioni di precarietà rendevano difficile una piena integrazione.

Si trattava di una realtà parallela socialmente insostenibile, carica di rischi per l'ordine interno e la pacifica convivenza, che si andava ripercuotendo anche sulle politiche e le opportunità di integrazione sociale dei lavoratori regolarmente residenti.

Lo sforzo fatto dal governo italiano con il procedimento di regolarizzazione (sulla base della legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" e del decreto legge 9 settembre 2002 n. 195 e legge di conversione 9 ottobre 2002, n. 222 recante "Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari"), che ha interessato circa 700.000 lavoratori stranieri sul territorio nazionale, ha avuto l'obiettivo di far emergere dal lavoro irregolare lavoratori stranieri "invisibili", impegnati in attività svolte in violazione della disciplina vigente e privi di tutele contrattuali e copertura assicurativa. Attraverso questo procedimento, che ha rafforzato il collegamento tra occupazione e permesso di soggiorno, si è garantita a tutti gli immigrati regolarizzati la tutela dei diritti già disponibili per i loro connazionali regolari.

Tutto ciò comporterà nei prossimi anni un impulso significativo delle misure di integrazione connesse con le nuove regolarizzazioni.

I dati più recenti sulle tendenze all'integrazione sociale delle comunità immigrate regolarmente residenti in Italia forniscono elementi utili per la definizione degli orientamenti verso i quali rivolgere le politiche di integrazione dei lavoratori stranieri recentemente regolarizzati.

La partecipazione di migliaia di immigrati a corsi di lingua italiana e la certificazione delle competenze linguistiche acquisite fornisce un primo elemento di riflessione sullo strategico ruolo veicolare della lingua nel processo di interazione tra stranieri adulti e società di accoglienza.

Il mondo della scuola rappresenta un altro spazio cruciale per l'interazione positiva tra stranieri e popolazione autoctona ed ha visto aumentare la presenza di alunni stranieri dai 50.322 studenti nell'anno scolastico 1995/1996 ai 232.766 del 2002/2003. In ambito scolastico negli scorsi anni erano stati segnalati problemi di accesso per i minori stranieri, con un alto tasso di insuccesso e di dispersione scolastica soprattutto nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria, mentre i più recenti dati mostrano una tendenza al superamento di queste criticità che andrà rafforzato nei prossimi anni per ridurre ulteriormente lo scarto rispetto alla popolazione studentesca italiana e garantire un deciso incremento della mobilità scolastica oltre la scuola dell'obbligo.

L'aumento delle aspirazioni all'acquisto di una abitazione mostra un altro elemento della stabilità e dell'integrazione raggiunta da molti immigrati. La difficoltà a trovare una casa rispondente alle esigenze abitative di molte famiglie immigrate fa emergere la necessità di trovare

soluzioni rivolte a tutte le fasce svantaggiate della popolazione, anche favorendo la collaborazione tra istituzioni pubbliche centrali, locali, interlocutori privati e del Terzo Settore.

Il ricorso a figure di mediazione linguistico - culturale è stato ampiamente utilizzato in questi ultimi anni, producendo effetti positivi nella promozione dei diritti fondamentali e nella facilitazione dei rapporti tra cittadini stranieri e servizi pubblici. Un importante risultato si è raggiunto in ambito socio-sanitario e nell'informazione giuridica e occupazionale. Questa strategia andrebbe rafforzata nel quadro di un riconoscimento formale delle competenze della figura professionale del mediatore culturale e della promozione del ricorso alla mediazione a vantaggio di una più efficace interazione tra stranieri e amministrazione pubblica.

La tutela dei diritti degli immigrati offerta dalle normative vigenti comporta però anche una puntuale conoscenza da parte del lavoratore immigrato dei suoi obblighi relativi ad una permanenza regolare in Italia. Il rispetto di tali doveri è indispensabile per evitare i rischi di una ricaduta nell'illegalità ed è per questo motivo che si dovrebbe promuovere un costante monitoraggio, a livello locale e regionale, della realtà migratoria e dei suoi sviluppi e campagne informative finalizzate a prevenire ogni rischio di permanenza illegale sul territorio.

4.1) Consigli territoriali per l'immigrazione

Per una più puntuale politica di integrazione viene prevista dall'art. 3 del TU. l'istituzione dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, organismi con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale. L'art. 57 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 ha affidato ai Prefetti la responsabilità di assicurare la formazione e il funzionamento dei Consigli Territoriali e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 dicembre 1999, istituendo i Consigli in ogni provincia, ha attribuito agli stessi la presidenza dei suddetti organismi.

I Consigli sono composti da rappresentanti dei competenti uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, dal Presidente della Provincia, da un rappresentante della Regione, dal sindaco del comune capoluogo o da un suo delegato nonché dal sindaco dei comuni della Provincia di volta in volta interessati o da un suo delegato, dal Presidente della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o da un suo delegato, da almeno due rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, da almeno due rappresentanti delle associazioni più rappresentative degli stranieri extracomunitari operanti nel territorio, da almeno due rappresentanti degli enti e delle associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza degli immigrati. Possono essere inoltre invitati a partecipare alle riunioni i rappresentanti delle Aziende Sanitarie Locali, nonché degli enti e delle associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati.

I Consigli Territoriali per l'immigrazione rappresentano, innanzitutto, osservatori privilegiati del fenomeno immigratorio e punti focali di riferimento per tutti i soggetti che agiscono ai fini dell'integrazione degli stranieri regolari nel nostro Paese .

Tali organismi costituiscono, in effetti, una preziosa risorsa per la pianificazione delle politiche per l'integrazione degli stranieri - consentendo, da un lato, attraverso la loro funzione di raccordo, di elaborare strategie e modulare interventi in relazione alle specifiche esigenze del territorio, e, dall'altro, di fungere da canale di trasmissione di preziosi flussi di informazione, dalla periferia al centro.

I Consigli Territoriali – progressivamente costituitisi in ogni Provincia in questi ultimi anni – hanno mostrato di saper affrontare le concrete difficoltà di inserimento degli immigrati nel tessuto sociale, avviando numerose iniziative, con la collaborazione di vari enti e associazioni locali.

Sono state attivate forme di monitoraggio attraverso osservatori statistici già presenti sul territorio o con l'istituzione di appositi osservatori all'interno degli stessi Consigli. La creazione di

reti telematiche – avviata in qualche realtà regionale – appare sicuramente la forma migliore per un'efficace raccolta e analisi dei dati.

Pur se i campi di indagine sono strutturati in base alle caratteristiche dei diversi territori, denominatori comuni di analisi per tutti i Consigli - utili alla lettura dei bisogni e del livello di inserimento sociale della popolazione immigrata - sono il monitoraggio sull'inserimento lavorativo, la domanda e l'offerta del mercato del lavoro locale, le soluzioni abitative, l'accesso ai servizi socio-sanitari, l'inserimento scolastico e i servizi rivolti ai minori in genere, gli aspetti religiosi.

Un'attenta e approfondita attività di monitoraggio del fenomeno migratorio nei suoi più rilevanti aspetti, garantendo una reale conoscenza dei problemi dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo, consente e favorisce, quindi, la promozione e pianificazione integrata degli interventi e la fissazione di obiettivi a breve e medio termine perseguiti nell'ambito di commissioni o gruppi di lavoro, istituiti nei Consigli per fornire, nei vari settori di competenza, contributi in termini di idee e di proposte concrete.

La validità e l'efficacia dei Consigli si dimostra, inoltre, nella possibilità e capacità di esercitare una funzione di indirizzo delle risorse messe a disposizione da altri soggetti, costituendo punto di riferimento di iniziative e progettualità locali.

Gli interventi maggiormente incisivi finora promossi dai Consigli sono stati sostenuti da protocolli d'intesa o da accordi di programma, strumenti consensuali sottoscritti dai vari partecipanti ai Consigli stessi, con i quali sono stati condivisi gli obiettivi e il conferimento delle risorse umane e strumentali.

L'efficacia operativa dei Consigli Territoriali per l'immigrazione, dipende, essenzialmente, dalla qualità ed intensità dei rapporti tra le sue componenti nonchè dalla capacità di rispecchiare le esigenze delle realtà locali ad essi collegate. E' importante, ai fini di una condivisione delle strategie da adottare, la partecipazione di rappresentanze sociali - che esprimono l'effettiva realtà del territorio provinciale – oltre a quelle degli enti istituzionali.

Essenziale, ai fini di un efficace funzionamento dei Consigli territoriali, è comunque il ruolo svolto dalle Regioni, Province e Comuni, soggetti principali per la programmazione delle politiche di integrazione a livello locale.

L'attivazione – a livello regionale - di appositi tavoli di confronto periodici con i Consigli Territoriali si è dimostrata un coefficiente di facilitazione nodale per la costruzione di sistemi integrati delle competenze e per la convergenza delle risorse disponibili verso il raggiungimento di obiettivi condivisi. Nelle realtà regionali che hanno dato vita a questa concertazione periodica con i Consigli Territoriali e dove questi ultimi si sono posti, coordinandosi tra loro, come interlocutori privilegiati delle Regioni stesse, sono stati predisposti dei piani progettuali di intervento integrati, omogenei e rispondenti alle reali necessità espresse dal territorio.

Il Consiglio territoriale per l'immigrazione, nelle sue prime esperienze, si sta dimostrando, in effetti, uno strumento assai utile per la gestione delle politiche dell'immigrazione sul territorio.

E' auspicabile, dunque, che tale struttura possa vedere la propria identità rafforzata, nel prossimo futuro, costituendo sempre più il fulcro di un'incisiva attività di monitoraggio, la sede privilegiata di discussione, approfondimento e informazione delle problematiche riguardanti l'immigrazione, di coordinamento e indirizzo degli interventi e della gestione delle risorse rispondenti ai livelli di necessità espressi dal territorio.

L'importanza del ruolo dei Consigli Territoriali è confermata anche dalla positiva ricaduta del coinvolgimento di tali organismi in occasione della procedura di regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari, ancora in atto. Le Prefetture si sono avvalse dei Consigli, per meglio accompagnare le procedure burocratiche attivando strategie di comunicazione ampie ed efficaci. Attraverso i Consigli, è stato possibile interessare tutti i soggetti del mondo dell'associazionismo per veicolare informazioni corrette ed omogenee.

In tale circostanza i Consigli si sono tradotti in punti focali di informazione e di consulenza, in sedi privilegiate di confronto e discussione sulle problematiche della regolarizzazione,

contribuendo, quindi, allo snellimento ed alla semplificazione delle operazioni connesse alla stessa procedura. Dagli stessi Consigli sono stati inoltre segnalati quesiti e problemi all'Amministrazione Centrale, che hanno contribuito anche a correggere e migliorare la procedura.

Tali organismi, quindi, potranno rappresentare un efficace strumento di dialogo ed orientamento anche riguardo ai procedimenti di attuazione della nuova legge sull'immigrazione. Attraverso i Consigli Territoriali per l'Immigrazione si ritiene che possa essere effettuata una capillare opera di informazione sul territorio, attraverso i rappresentanti degli stranieri presenti nei Consigli stessi, riguardo alle novità della Legge 189/2002 e, in generale, ai diritti ed ai doveri degli stranieri presenti sul territorio.

Si ritiene, infine, che rivesta fondamentale importanza la realizzazione di reti interistituzionali e interfunzionali di risorse e competenze, a livello locale, che individuino stabilmente nei Consigli territoriali per l'immigrazione le sedi idonee ai fini:

- della collaborazione istituzionale ai vari livelli;
- della concertazione sociale tra i vari soggetti presenti sul territorio rispetto all'analisi dei bisogni e delle esigenze;
- della programmazione e realizzazione delle iniziative di integrazione sociale;
- delle necessarie azioni di monitoraggio.

4.2) Alunni e studenti stranieri in scuole e università italiane

Si sta delineando una scuola delle cittadinanze, europea nella sua ispirazione, radicata in un'identità nazionale, capace di valorizzare le tante identità locali, ma al contempo di far dialogare la molteplicità delle culture entro una cornice di valori universali. L'aumento progressivo, negli ultimi anni, del numero di alunni che non hanno cittadinanza italiana pone l'accento sul carattere di stabilità assunto dal fenomeno immigratorio ed evidenzia la necessità di una pianificazione delle risorse e degli interventi. La scuola rappresenta il principale canale di integrazione dei minori immigrati. Costituisce non solo un luogo privilegiato per la trasmissione e la costruzione di modelli culturali, ma anche un ambito importante di incontro e di confronto, di interazione e di scambio, un laboratorio di inclusione sociale e di convivenza civile.

Dal 1983 ad oggi, gli alunni stranieri non hanno mai smesso di aumentare, con un ritmo che è cresciuto notevolmente a partire dall'anno scolastico 1996/97. Nel 2000/01 gli alunni stranieri erano 147 mila 406 (+28mila rispetto l'anno precedente), per diventare 282.683 nel 2003/4. Tra il 2000 ed il 2004 il numero di alunni stranieri è raddoppiato.

Tra i Paesi di provenienza guidano la classifica: Albania, Marocco, ex Jugoslavia e Romania, ma è ben rappresentato anche il resto del mondo. Tra i banchi siedono alunni provenienti da 191 dei 195 Stati del pianeta. Le province italiane con le più alte percentuali di stranieri sono Mantova (9,32%), Prato (9,85%) e Reggio Emilia (8,70%).

L'immigrazione in Italia si fa sempre più stabile, aumentano i ricongiungimenti familiari, sono stati quasi 400.000 al 31 dicembre 2001 pari al 28,9% del totale dei permessi di soggiorno e il tasso di natalità tra gli stranieri è il doppio del dato della popolazione italiana. Ogni 20 nati in Italia uno è un bambino straniero (4,8% del totale). Ma l'incidenza sale al 7,3% nel Nord (1 ogni 14 nati).

Il Ministero dell'istruzione stima che nel 2010 il numero di alunni stranieri dovrebbe essere compreso tra 488 e 566 mila, per arrivare nel 2017 a circa 710 mila.

Alunni con cittadinanza non italiana - Serie storica

Anno scolastico	Alunni con cittadinanza europea		Alunni con cittadinanza extra-europea 1		Alunni con cittadinanza non italiana in totale	Numero indice a base 1983/84=100	Incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sulla popolazione scolastica in totale
	valore assoluto	*valore percentuale*	*valore assoluto*	*valore percentuale*			
1983/84	2.706	44,33%	3.398	55,67%	6.104	100	0,06%
1984/85	2.792	43,17%	3.676	56,83%	6.468	106	0,06%
1985/86	2.915	41,35%	4.135	58,65%	7.050	115	0,07%
1986/87	3.097	41,72%	4.327	58,28%	7.424	122	0,07%
1987/88	3.605	40,20%	5.362	59,80%	8.967	147	0,09%
1988/89	4.559	38,67%	7.232	61,33%	11.791	193	0,12%
1989/90	4.988	36,49%	8.680	63,51%	13.668	224	0,14%
1990/91	6.044	32,16%	12.750	67,84%	18.794	308	0,19%
1991/92	8.351	32,42%	17.405	67,58%	25.756	422	0,27%
1992/93	11.045	36,16%	19.502	63,84%	30.547	500	0,32%
1993/94	14.938	39,86%	22.540	60,14%	37.478	614	0,41%
1994/95	18.161	42,42%	24.655	57,58%	42.816	701	0,47%
1995/96	21.736	43,19%	28.586	56,81%	50.322	824	0,56%
1996/97	24.423	42,40%	33.172	57,60%	57.595	944	0,66%
1997/98 [2]	30.134	42,65%	40.523	57,35%	70.657	1.158	0,81%
1998/99 [3]	35.687	41,73%	49.835	58,27%	85.522	1.401	1,09%
1999/00	51.361	42,92%	68.318	57,08%	119.679	1.961	1,47%
2000/01	64.342	43,65%	83.064	56,35%	147.406	2.415	1,84%
2001/02	80.622	44,35%	101.145	55,65%	181.767	2.978	2,31%
2002/03	103.717	44,56%	129.049	55,44%	232.766	3.813	2,96%
2003/04	131.104	46,38%	151.579	53,62%	282.683	4.631	3,49%

Fonte: ISTAT fino all'a. s. 1993/94; ISTAT e Sistema Informativo del M.I.U.R. dall'a. s. 1994/95 all'a. s. 1996/97; Sistema Infomativo del M.I.U.R dal 1998/99.

[1] Comprende anche il dato relativo agli apolidi.
[2] Per l'anno scolastico 1997/98 il dato relativo alle scuole secondarie di II grado è stato stimato, considerando per queste ultime una variazione percentuale analoga a quella registrata tra i due anni scolastici precedenti.
[3] Per l'anno scolastico 1998/99 non sono comprese le scuole secondarie di II grado non statali.
[3] Per approfondire www.istruzione.it

Studenti stranieri iscritti all'università
Nell'anno accademico 2002-2003, gli stranieri iscritti nelle università italiane, a corsi di studio di I livello e post laurea, sono stati 34.000 con un incidenza percentuale, rispetto all'intera popolazione studentesca dell'1,84%.
Nello stesso anno hanno lasciato il sistema universitario italiano, acquisendo un titolo di studio, quasi 3000 giovani provenienti dall'estero, pari all'1,3% degli studenti.
Si registra un incremento della presenza degli studenti provenienti dall'area balcanica: albanesi, croati, rumeni ai primi posti.

Linee generali di indirizzo

1. Integrazione e successo scolastico

L'indagine sugli alunni stranieri con cittadinanza non italiana acquisisce anche i dati relativi ai risultati degli esami e degli scrutini effettuati dalla scuola al termine dell'anno scolastico.

Questi dati, richiesti sia per gli alunni nel loro complesso, che per quelli con cittadinanza non italiana permettono di misurare il progressivo miglioramento degli esiti scolastici degli alunni. Se da un lato registriamo un progressivo miglioramento conseguito dagli alunni con cittadinanza non italiana, permane tuttavia una differenza negativa negli esiti formativi, soprattutto nella scuola

secondaria di primo grado, e una dispersione scolastica, come tra i nativi, diffusa soprattutto in alcune province del Sud Italia.

Dall'indagine si ricava, inoltre, che gli studenti stranieri che proseguono nelle scuole superiori scelgono in percentuale assai più rilevante istituti tecnici e professionali con la speranza di un più immediato inserimento nel mondo del lavoro permesso da questo tipo di studi.

Nel Nord-Est per esempio abbiamo una presenza di studenti stranieri nel primo anno di scuole professionali del 11,67% (la più elevata d'Italia). La media nazionale sempre nel primo anno delle scuole professionali è del 6,03. Nello stesso Nord-Est troviamo una presenza di alunni stranieri nel 1° anno degli istituti dell'istruzione classica scientifica e magistrale dell'2,18%.

Punti di attenzione

1. Sarà necessario rivolgere particolare cura alla prosecuzione dell'attività formativa in adolescenza, supportando le scelte con buone azioni di orientamento.
2. Non diversamente dai ragazzi italiani, l'avvio verso percorsi formativi più orientati al mondo del lavoro, comprese le esperienze di alternanza, potrà costituire uno strumento importante per combattere l'abbandono scolastico se realmente commisurato ai percorsi di crescita della persona e in presenza di efficaci investimenti nella formazione professionale.
3. Per contrastare il disagio e l'abbandono scolastico è stato elaborato un progetto nazionale, denominato "ENJOY", che mette a frutto esperienze italiane ed europee. L'ipotesi del progetto è rivolta a costituire, in una complementarietà d'interventi delle principali agenzie educative (scuola, famiglia, privato sociale) la costruzione di centri di aggregazione giovanile il cui target è costituito da giovani di età compresa tra i 13 e i 18 anni.
4. Va posta particolare attenzione affinché sia rispettato l'obbligo scolastico e formativo anche dei figli di immigrati non in possesso di regolare permesso di soggiorno e l'inserimento in classi scolastiche corrispondenti all'età anagrafica, ad eccezione di casi particolari valutati dal collegio dei docenti delle singole scuole.

2. La formazione degli insegnanti

La formazione degli insegnanti riveste particolare importanza. Le sfide attuali richiedono necessariamente una continua crescita professionale di tutto il personale della scuola. Essa dovrà comprendere non solo metodi e conoscenze disciplinari, ma anche strumenti che permettano di rapportarsi agli alunni stranieri e alle loro famiglie, di comprendere codici di comunicazione verbale e non verbale appartenenti a culture diverse. Inoltre, una formazione specifica è necessaria per l'insegnamento dell'italiano come lingua seconda.

Gli stessi sistemi di valutazione dell'alunno straniero dovrebbero essere ripensati come metodi di valutazione comprensivi anche della lingua e della cultura per evitare che una valutazione inadeguata, o perché eccessivamente rigida o perché eccessivamente blanda, produca come primo effetto l'abbandono scolastico da parte degli alunni stranieri. Le azioni di supporto agli alunni stranieri e alle scuole che presentano una rilevante presenza di stranieri dovranno essere rafforzate e prolungate.

I piani di studio personalizzati, la flessibilità dell'organizzazione didattica, un clima affettivo e relazionale che consenta di star bene a scuola – riconosciute oggi come condizioni essenziali per ogni buona attività formativa- diventano irrinunciabili in classi multietniche, assieme alle azioni orientate alla cooperazione e alla costruzione delle regole della convivenza.

Sarà necessario definire azioni di supporto agli insegnanti che partano da bisogni reali del territorio, mettendo in rete le scuole e definendo un ventaglio di tipologie di testi, strumenti, materiali didattici anche multimediali, per le biblioteche scolastiche, utili per l'integrazione degli alunni stranieri.

3. Il mediatore linguistico e culturale

Anche nell'ambito della scuola la figura del mediatore linguistico e culturale si è rivelata in grado di facilitare l'inserimento e di svolgere funzioni di supporto e di assistenza, sia in termini di conoscenza delle culture di cui sono portatori gli alunni immigrati, sia come sostegno agli stessi nella fase di adattamento alla scuola. Il mediatore, inoltre, può svolgere un ruolo non trascurabile proprio in quel dialogo con le famiglie che si considera fondamentale per l'integrazione. È necessario instaurare forme di comunicazione chiara e costante tra la scuola e i genitori degli alunni stranieri, anche allo scopo di migliorare la conoscenza e la padronanza delle regole e dei meccanismi di funzionamento del sistema scolastico. Il dialogo con i genitori svolto con continuità e non in maniera occasionale, assume una rilevanza fondamentale per un buon inserimento nel contesto scolastico e sociale.

4. L'insegnamento-apprendimento dell'italiano

A tutti i livelli, sia per i bambini che per gli adulti costituisce un altro obiettivo importante. Per quanto riguarda i bambini e i ragazzi in età scolare, gli interventi finalizzati all'insegnamento della lingua di studio andranno strutturati tenendo conto della cultura di origine e realizzati all'interno delle classi di appartenenza e in laboratori interculturali e interlingue istituiti presso le scuole. Le esperienze in questa direzione, già realizzate in Italia, hanno prodotto risultati positivi. Un obiettivo sarà quello di costituire una Banca Dati di buone pratiche didattiche avviando altresì un monitoraggio e una valutazione degli esiti formativi.

Il riconoscimento dell'importanza della lingua come strumento di integrazione è anche alla base del progetto pilota per la costituzione di un sistema nazionale per l'insegnamento dell'italiano di base agli immigrati adulti, condotto dal MIUR in collaborazione con le Università italiane su tutto il territorio nazionale.

5. "Life long learning"

Quando si parla di offerta formativa ed orientativa ci si riferisce anche agli adulti nello scenario dell'apprendimento durante tutto l'arco della vita. L'educazione degli adulti perde la sola connotazione "compensativa" e diviene diritto di ogni persona.

Le attività dei Centri Territoriali Permanenti insieme ai classici corsi di italiano per adulti immigrati possono svolgere attività di educazione interculturale.

Anche la geografia della partecipazione dei cittadini stranieri adulti[5] ai corsi di alfabetizzazione primaria e ai corsi per l'integrazione linguistica e sociale conferma le caratteristiche che si sono delineate nell'indagine sugli alunni che non hanno cittadinanza italiana: i tre quarti dei corsi per stranieri sono stati attivati nelle regioni settentrionali. Le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sono ai primi posti per numero di corsi per adulti rivolti ai cittadini stranieri.

Il numero dei frequentanti le attività formative dei Centri Territoriali Permanenti è stato di 76.819 adulti stranieri (a.s. 2001/2002) e di ben 116.319 nell'anno scolastico 2002-2003, appartenenti a 162 diverse nazionalità, con un incremento pari al 51% rispetto all'anno precedente. In tale ultimo anno, 26.541adulti stranieri hanno frequentato corsi finalizzati al conseguimento del titolo di studio, 59.996 hanno frequentato corsi per l'alfabetizzazione linguistica e 29.742 corsi modulari.

6. Misure per agevolare l'ingresso dei ricercatori

[5] Per ulteriori approfondimenti si veda il volume "L'offerta formativa dei centri territoriali permanenti", Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, gennaio 2003.

Nel quadro della politica di internazionalizzazione della ricerca che il Governo sta perseguendo, sono stati conclusi negli ultimi anni numerosi accordi bilaterali per lo sviluppo della cooperazione scientifica e tecnologica da realizzarsi attraverso:

1. scambio di studiosi, di ricercatori, di specialisti e di esperti;
2. organizzazione di seminari, conferenze scientifiche e tecnologiche;
3. ricerche comuni su progetti interessanti le parti;
4. scambi di documentazione scientifica e tecnica;
5. partecipazione congiunta a programmi quadro dell'Unione europea per le ricerche scientifiche, lo sviluppo tecnologico e le innovazioni in altri programmi europei per la collaborazione scientifica e tecnica;
6. promozione della stipula di specifici accordi e intese tra Università, enti di ricerca e associazioni scientifiche, nonché partecipazione a programmi multilaterali.

In coerenza con tali accordi, il testo unico sull'immigrazione ha espressamente escluso i ricercatori e i docenti universitari dal sistema delle "quote" che regola di anno in anno gli ingressi di cittadini non comunitari in Italia. E' quindi consentito senza limitazioni l'ingresso dall'estero di ricercatori.

Tuttavia, sul piano attuativo, si sono evidenziate alcune critiche. Vanno pertanto attivate tutte le iniziative volte a facilitare l'ingresso dei ricercatori stranieri in Italia.

Gli stranieri iscritti ai corsi dei centri territoriali permanenti – a.s. 2002-2003

	Regione	Stranieri iscritti ai corsi finalizzati al conseguimento del titolo di studio	Stranieri iscritti ai corsi per l'alfabetizzazione linguistica	Stranieri iscritti ai corsi modulari	Totale
Nord Ovest	Liguria	1378	1146	234	2758
Nord Ovest	Lombardi	4645	16067	4623	25335
Nord Ovest	Piemonte	6397	5463	2844	14704
	Nord Ovest	12420	22676	7701	42797
Nord Est	Emilia-Romagna	3410	9312	812	13534
Nord Est	Friuli-Venezia Giulia	220	1328	342	1890
Nord Est	Veneto	3320	10770	2748	16838
	Nord Est	6950	21410	3902	32262
Centro	Lazio	1411	6860	9678	17949
Centro	Marche	201	2176	647	3024
Centro	Toscana	2312	2463	1280	6055
Centro	Umbria	277	865	366	1508
	Centro	4201	12364	11971	28536
Mezzogiorno	Abruzzo	211	903	875	1989
Mezzogiorno	Basilicata	25	19	43	87
Mezzogiorno	Calabria	361	445	506	1312
Mezzogiorno	Campagnia	718	857	1255	2830
Mezzogiorno	Molise	49	46	16	111
Mezzogiorno	Puglia	624	407	914	1945
Mezzogiorno	Sardegna	150	256	168	574
Mezzogiorno	Sicilia	872	613	2391	3876
	Mezzogiorno	3010	3546	6168	12724
	Totale	26581	59996	29742	116319

Indicazioni conclusive

- Sono da promuovere e valorizzare le esperienze già in atto nelle scuole mettendo a sistema buone pratiche realizzate anche con il concorso delle associazioni degli immigrati, del volontariato, degli Enti Locali. Uno strumento di conoscenza della realtà nazionale sugli alunni stranieri a scuola sarà fornito da una ricerca nazionale promossa dal MIUR con il coordinamento scientifico di studiosi dell'Università.
- Sono da promuovere e realizzare confronti con le strategie educative degli altri Paesi europei, alcuni dei quali hanno una lunga esperienza di integrazione, e incrementare lo scambio di pratiche, esperienze, metodi di lavoro tra scuole e insegnanti di altri paesi.

Si deve andare verso una scuola delle culture e dei diritti umani, radicata nel proprio territorio e in Europa, collocata in una cornice di valori universali.

4.3) Iniziative per l'apprendimento della lingua italiana

La conoscenza della lingua rappresenta un indicatore del successo del percorso migratorio e della capacità degli immigrati di inserirsi professionalmente e socialmente nella società italiana. I problemi posti dall'apprendimento della lingua sono stati troppo spesso delegati alle modalità di acquisizione spontanea.

L'insegnamento sistematico della lingua italiana rappresenta un passaggio essenziale per la facilitazione del processo di integrazione nella comunità di accoglienza.

Molte esperienze di insegnamento dell'italiano come seconda lingua hanno mostrato la loro efficacia in questi anni. Sulla base di quanto stabilito dal Decreto Legislativo n. 286/1998 "testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" e successive modificazioni (Legge 189/02), all'Art. 38 "Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale", l'insegnamento della lingua italiana è promosso dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, anche in collaborazione con le associazioni del terzo settore e del volontariato, tenuto conto delle esigenze dei lavoratori e valorizzando le strutture esistenti sul territorio.

Le esperienze di certificazione ufficiale della competenza linguistica si sono dimostrate estremamente positive, perché garantiscono al cittadino straniero una chiave di accesso privilegiato nel tessuto economico-produttivo e socio-culturale italiano. Il riconoscimento delle competenze linguistiche, attraverso indicatori e parametri standardizzati di valutazione, tutela sia il datore di lavoro che il lavoratore straniero e favorisce la conoscenza dei valori e della cultura italiana da parte dell'immigrato.

Ai sensi del d.lgs. n. 286/98 e sulla base del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli Enti Locali, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59", il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha avviato accordi di programma pluriennali con buona parte delle Regioni per l'attivazione e realizzazione di progetti rivolti tra l'altro anche all'alfabetizzazione e all'apprendimento della lingua e della cultura italiana. Un rafforzamento di tali esperienze dovrebbe essere diffuso sul territorio nazionale e analogamente sviluppato mediante la predisposizione di specifici percorsi formativi anche nei paesi di emigrazione, nel quadro di accordi bilaterali.

Un contributo a livello normativo è offerto dall'articolo 19 "Titoli di prelazione" della Legge n. 189 del 30 luglio 2002, che ha modificato l'art. 23 del testo unico e prevede programmi per attività di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di origine degli immigrati, finalizzati alla formazione mirata e al trasferimento dei lavoratori stranieri in Italia, nonché al loro inserimento nei settori produttivi del Paese. L'aver partecipato a questo tipo di programmi fornisce all'aspirante emigrante una corsia preferenziale ai fini dell'ingresso per lavoro e prospetta agevolazioni di impiego per i lavoratori autonomi stranieri.

Sarebbe infine auspicabile promuovere percorsi di apprendimento linguistico nell'ambito lavorativo, mediante una collaborazione più stabile tra istituzioni locali, associazioni datoriali, datori del lavoro ed organizzazioni del privato sociale.

4.4) La salute degli stranieri

L'immigrazione, in Italia, si configura come un fenomeno relativamente recente, se confrontato ad altri Paesi europei; pertanto ci troviamo attualmente di fronte ad individui appartenenti alla prima o - per alcune comunità di stranieri - alla seconda generazione di immigrati, con una bassa percentuale di soggetti anziani e di bambini.

Se nel recente passato il fenomeno migratorio (nel caso della prima generazione di immigrati) interessava principalmente individui autoselezionati, di età giovanile e in buona salute (condizione descritta dalla letteratura scientifica come "effetto migrante sano"), ciò non è valido, a priori, per le generazioni successive o per specifiche tipologie di immigrati, quali i profughi ed i richiedenti asilo (caratterizzati da una costrizione alla migrazione) o, ad esempio, per gli stranieri presenti per effetto di un ricongiungimento familiare.

Nella situazione attuale numerosi fattori epidemiologici e condizioni socioeconomiche rendono lo stato di salute degli immigrati stranieri meritevole di una particolare tutela, come documentato nel capitolo specificamente dedicato alla salute degli stranieri immigrati contenuto nella Relazione sullo stato sanitario del Paese - 1999.

Infatti, oltre alle condizioni che minacciano la salute di tutti i soggetti deboli e che colpiscono in modo particolare una non trascurabile fascia di questa popolazione (disoccupazione o precarietà occupazionale e scarsa tutela sul lavoro; inadeguatezza alloggiativa, sovraffollamento e carenze igieniche; alimentazione insufficiente e/o sbilanciata; diversità climatiche), si devono tenere presenti fattori peculiari che svolgono un ruolo particolare nei confronti della salute degli immigrati legati al quadro epidemiologico del paese di origine e ad aspetti culturali (difficoltà di comunicazione e di inserimento sociale), psicologici (lontananza dagli affetti, mancanza di supporto familiare, rischio di fallimento del progetto migratorio) e di discriminazione nell'accesso ai servizi.

Atteggiamenti e comportamenti degli stranieri immigrati nei confronti dei servizi sanitari, derivanti dalle tradizioni culturali dei paesi di origine oltre che dalle forme di accoglienza nel nostro Paese, possono influenzare l'efficacia e la tempestività della risposta assistenziale, riducendo l'effettiva accessibilità ai servizi da parte delle popolazioni immigrate.

Non sono disponibili, attualmente, informazioni valide e continuative, a livello nazionale, sulla salute degli immigrati. La dinamica demografica può, per molti versi, suggerire profili epidemiologici e bisogni di salute.

Studi condotti in diverse realtà sociali e geografiche hanno tracciato un profilo epidemiologico dell'immigrato caratterizzato da:

a) aumentata presenza di donne in prevalenza giovani, nella fascia dell'età fertile, con tutte le problematiche connesse alla salute sessuale e riproduttiva;

b) progressivo incremento delle nascite dei bambini stranieri;

c) consolidato fenomeno migratorio che richiede urgenti interventi mirati nell'ambito della medicina del lavoro: i lavoratori immigrati sostituiscono molto spesso gli italiani in lavori "ad alto carico lavorativo", subendo una maggiore monetizzazione del "rischio salute".

Un aspetto del tutto peculiare è relativo alla percezione del bisogno ed alla formulazione della domanda di aiuto da parte della popolazione immigrata; tale aspetto può essere, infatti, condizionato da molteplici e differenti fattori, tra cui

- diversi modi di intendere la malattia e la salute;
- diversa concezione della prevenzione e di percezione del rischio;
- scarsa o distorta consapevolezza dei propri diritti; è da tener presente, al riguardo, che gli stranieri regolarmente soggiornanti sono iscritti al Ssn e godono degli stessi diritti all'assistenza dei cittadini italiani, mentre gli stranieri non in regola hanno diritto solo alle "cure urgenti o comunque essenziali" ed agli "interventi di medicina preventiva e prestazioni di cura correlate" (le cure sono a carico dello straniero, ma se questi versa in condizioni di indigenza, i relativi oneri sono sostenuti dal Ministero dell'interno, attraverso le Prefetture);
- deficit di informazione che determina aspettative improprie canalizzando la domanda di assistenza in modo inadeguato;
- più difficoltosa percezione del servizio adeguato al proprio bisogno,
- esistenza di una barriera linguistico-culturale, che crea un ostacolo insormontabile alla comunicazione fra utente e operatore;
- riferimento a modelli culturali e comportamentali che determinano difficoltà nella fruibilità dei servizi da parte dell'utente straniero e nella gestione degli stessi servizi da parte dell'operatore italiano; fragilità del progetto migratorio che, in relazione allo status giuridico (possesso del permesso di soggiorno, della tessera sanitaria, etc;), provoca un eccesso di dipendenza nei confronti del contesto e condiziona negativamente l'accesso ai servizi da parte dell'utente straniero.

Osservando il flusso di utilizzo di alcuni servizi sanitari da parte degli stranieri, si evidenzia una sostanziale mancanza di elasticità dell'offerta di servizi, a fronte dei nuovi problemi di salute di questi nuovi gruppi di utenti.

Al contrario di quanto paventato, non vi è evidenza di una specificità patologica dello straniero che invece si ammala delle stesse patologie dell'italiano che ne condivide le condizioni di povertà e di discriminazione.

Numerosi studi osservazionali indicano, tra i principali motivi di ricorso alle strutture sanitarie:

- i disturbi dell'apparato digerente;
- le patologie traumatiche (soprattutto incidenti stradali e di tipo occupazionale);
- le malattie acute dell'apparato respiratorio;
- le richieste di sostegno per disagio della sfera psichica comprese le dipendenze;
- il monitoraggio delle gravidanze, spesso con tempi e modalità inadeguate;
- un aumentato tasso di abortività, che interessa particolarmente alcune etnie, rispetto alla popolazione locale.

Il "Rapporto nazionale sui ricoveri ospedalieri degli stranieri in Italia", stilato nel 1998 dal Dipartimento della programmazione del Ministero della salute, analizza i principali motivi del

ricorso ai ricoveri dei pazienti immigrati, siano essi residenti o non residenti. L'aspetto rilevante del rapporto è il confronto fra le cause di ricovero degli stranieri ed il valore nazionale dove si evince che i motivi del ricovero per cause traumatiche sono più alti (in percentuale) negli stranieri mentre sono decisamente più basse le percentuali rilevate per le malattie cronico degenerative.

Tra i 25.000 bambini nati da almeno un genitore straniero sono più frequenti la prematurità, il basso peso alla nascita, la mortalità neonatale e i calendari vaccinali sono effettuati in ritardo o in modo incompleto specie nelle popolazioni nomadi.

Per quanto riguarda la salute della donna, i temi emergenti sono l'alto tasso di abortività, la scarsa informazione (con conseguente ridotta domanda di assistenza alla gravidanza), la presenza di mutilazioni genitali femminili. Un'indagine coordinata dall'Istituto Superiore di Sanità ha evidenziato che le I.V.G. effettuate da donne straniere sono passate da 4.500 nel 1980 a 20.500 nel 1998, con un trend fortemente decrescente dalle età più giovani a quelle in età più avanzate.

Relativamente al rischio infettivo, spesso paventato per la popolazione italiana per effetto di trasferimento di agenti infettanti da paesi a media-alta endemia, esso è – in generale - controllabile; specifici problemi originati nel paese di partenza possono però trovare nel paese di destinazione condizioni di aggravamento che interessano soprattutto la popolazione di recente immigrazione. Infatti, soprattutto nel caso delle malattie trasmissibili, le condizioni di vita rappresentano un sicuro fattore favorente la diffusione, ma il rapporto dinamico popolazione immigrata/popolazione ospite è notevolmente complesso. Il rischio specifico, infatti, per alcuni gruppi di popolazione, è fortemente legato a fattori di rischio esterni a quei gruppi; pertanto, per la popolazione immigrata, tali fattori rappresentano contemporaneamente sia momento diffusivo che recettivo.

Il calcolo dell'incidenza della malattie infettive nella popolazione immigrata è una problematica notevolmente complessa poiché, da un lato, non si dispone di un denominatore totalmente rappresentativo del fenomeno migrazione e, dall'altro, la domanda di salute relativa risulta per molti versi inespressa.

In particolare, ciò è vero soprattutto per le malattie infettive espressione di disagio sociale ed a forte impatto sull'opinione pubblica.

Stime condotte su dati relativi ad erogazione di servizi da parte di strutture sia pubbliche che del volontariato indicano che l'incidenza di malattie infettive nelle popolazioni immigrate diventa, a parità di condizioni di vita, sempre più simile all'incidenza di malattie infettive del Paese ospite.

Per quanto riguarda le malattie infettive per le quali in Italia sono obbligatorie le vaccinazioni già da lungo periodo, si è registrata negli ultimi anni solo l'importazione di un caso di difterite dall'America latina.

Notevolmente differente risulta la problematica relativa alle malattie infettive per le quali la suscettibilità individuale è strettamente correlata con condizioni ambientali e sociali degradate: è il caso della tubercolosi che, assente al momento dell'ingresso nel Paese ospite, si manifesta, in genere, dopo un periodo di permanenza variabile da uno a due anni, soprattutto in soggetti provenienti da zone endemiche.

L'incidenza della tubercolosi è passata dall'8,1% nel 1992 al 16,6% nel 1998, secondo i dati dell'Ufficio III della Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria.

Anche gli studi studi condotti da poliambulatori Caritas indicano che la malattia insorge a circa 10 mesi – un anno dall'arrivo in Italia, delineandosi, pertanto, non una patologia da importazione

ma un quadro di tipo "border line", al limite, cioè, fra patologia di importazione e patologia acquisita in seguito a stress transculturale e disagio sociale.

Per quanto riguarda la problematica relativa alle malattie a trasmissione sessuale (MST) ed, in particolare alla patologia da HIV nella popolazione immigrata, numerose osservazioni sembrano indicare che l'infezione da HIV possa configurare una patologia a rischio per tale popolazione. Tali osservazioni si basano, almeno sul piano teorico, sulla presenza di alcuni fattori di rischio riconosciuti quali:

- provenienza da Paesi ad alta endemia per MST/HIV
- condizioni di vita nel Paese ospitante spesso ai limiti dell'emarginazione
- soggetti di età giovane e sessualmente attivi
- condizioni di single
- diffusione del fenomeno della prostituzione femminile e transessuale
- scarsità di campagne di informazione mirate alla prevenzione delle MST.

Per quanto concerne i casi di AIDS, i dati del Registro Nazionale AIDS mostrano che il contributo degli stranieri alla casistica totale, aggiornata al 2000, si aggira intorno al 4,8%; se si considera l'andamento temporale, si evidenzia un incremento della proporzione di casi notificati in cittadini stranieri dal 3% nel periodo 1983-93 all'11% nel primo semestre del 2000. Questo dato deve essere interpretato con cautela, in quanto anche il numero totale degli immigrati in Italia è aumentato notevolmente.

Per quanto riguarda invece i dati relativi all'infezione da HIV, i risultati della sierologia eseguita su un campione di 1912 soggetti ha evidenziato una prevalenza dell'infezione del 5,7% tra gli immigrati rispetto al 9,4% registrata tra gli italiani afferenti ai centri pubblici MST.

Per quanto riguarda le altre MST, l'ultimo rapporto ufficiale del sistema di sorveglianza mette in evidenza che su 52.515 casi segnalati dal 1991 al 1996 il 10,6% sono stati diagnosticati in cittadini stranieri.

Un aspetto particolare riguarda le malattie infettive che gli stranieri possono contrarre al ritorno nel Paese d'origine. Un esempio paradigmatico è costituito dalla malaria: negli ultimi anni, fra tutti i casi di malaria notificati in Italia, circa il 40% sono insorti in immigrati rientrati temporaneamente nel proprio Paese d'origine, senza aver effettuato la profilassi antimalarica: il fenomeno è dovuto al fatto che l'immigrato al di fuori del Paese d'origine (se quest'ultimo è un Paese endemico per malaria) perde la "premunizione" cioè quella sorta di protezione sviluppata fin dalla nascita.

Nel quadro dei molteplici interventi necessari per superare l'emarginazione degli immigrati bisognosi, un importante aspetto è quello di assicurare l'accesso delle popolazioni immigrate al Servizio Sanitario Nazionale adeguando l'offerta di assistenza pubblica in modo da renderla visibile, facilmente accessibile, attivamente disponibile ed in sintonia con i bisogni di questi gruppi di popolazione in conformità a quanto previsto dal testo unico sull'immigrazione che ha sancito il diritto alle cure urgenti ed essenziali ed alla continuità della cura anche per gli immigrati irregolari.

In tale contesto sono necessari, fra l'altro, sia interventi di tipo informativo dell'utenza immigrata sull'offerta dei servizi da parte della ASL che l'individuazione all'interno di ciascuna ASL di unità di personale esperte e particolarmente idonee per questo tipo di rapporti.

Azioni prioritarie riguardano i seguenti aspetti:

- miglioramento dell'assistenza sanitaria alle donne straniere in gravidanza e riduzione del ricorso all'I.V.G.;
- riduzione dell'incidenza dell'HIV, delle malattie sessualmente trasmesse e della tubercolosi, tramite interventi di prevenzione mirati a questa fascia di popolazione;
- raggiungere coperture vaccinali della popolazione infantile immigrata pari a quella ottenuta per la popolazione italiana;
- erogare gli interventi di profilassi primaria alle categorie di lavoratori stranieri ove prevista per i lavoratori italiani
- ridurre gli infortuni sul lavoro tra i lavoratori immigrati, tramite gli interventi previsti a tal fine per i lavoratori italiani

Ricoveri totali di pazienti non italiani per area di provenienza: confronto 1998-2000

Area di provenienza	Ricoveri di pazienti non italiani				Var. % 1998-2000
	1998		2000		
	V.A.	%	V.A.	%	
Europa UE	35.627	14,9	30.780	10,8	-13,6
Europa occid.	5.771	2,4	6.729	2,4	16,6
Europa dell'est	59.573	25,0	86.285	30,4	44,8
Asia	26.514	11,1	35.942	12,7	35,6
Africa	71.984	30,2	85.461	30,1	18,7
America del nord	5.962	2,5	4.527	1,6	-24,1
America centro-sud	22.593	9,5	28.967	10,2	28,2
Oceania	917	0,4	770	0,3	-16,0
Apolide	9.376	3,9	4.409	1,6	-53,0
Totale	**238.317**	**100,0**	**283.870**	**100,0**	**19,1**

Fonte: Ministero della salute, Il ricovero ospedaliero degli stranieri in Italia nell'anno 2000, rapporto statistico

Ricoveri in regime ordinario di pazienti stranieri (con esclusione dei PSA) per capitoli ICD 9-CM – Anno 2000

Capitoli ICD 9 - CM	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
	Valore assoluto			Valore percentuale		
Malattie infettive e parassitarie	5.589	3.258	**8.847**	6,8	2,9	**4,5**
Malattie del sistema genitourinario	3.709	8.118	**11.827**	4,5	7,1	**6,0**
Compl. della gravidanza del parto e del puerperio		51.068	**51.068**	0,0	44,7	**26,1**
Malattie della cute e del tessuto sottocutaneo	1.482	890	**2.372**	1,8	0,8	**1,2**
malattie del sistema osteomuscolare e tessuto connettivo	3.245	2.151	**5.396**	4,0	1,9	**2,8**
Malformazioni congenite	1.381	1.078	**2.459**	1,7	0,9	**1,3**
Alcune condizioni morbose del periodo neonatale	2.346	2.169	**4.515**	2,9	1,9	**2,3**
Sintomi, segni e stati morbosi mal definiti	5.415	5.388	**10.803**	6,6	4,7	**5,5**
Traumatismi ed avvelenamenti	16.871	6.045	**22.916**	20,6	5,3	**11,7**
Tumori	2.155	3.745	**5.900**	2,6	3,3	**3,0**
Malattie endocrine, nutriz., metaboliche, e disturbi imm.	1.188	1.280	**2.468**	1,5	1,1	**1,3**
Malattie del sangue e degli organi ematopoietici	654	790	**1.444**	0,8	0,7	**0,7**
Disturbi psichici	3.232	2.205	**5.437**	4,0	1,9	**2,8**
Malattie del sistema nerv. e organi dei sensi	3.662	2.843	**6.505**	4,5	2,5	**3,3**
Malattie del sistema circolatorio	4.592	3.233	**7.825**	5,6	2,8	**4,0**
Malattie dell'apparato respiratorio	8.743	5.172	**13.915**	10,7	4,5	**7,1**
Malattie dell'apparato digerente	9.731	7.130	**16.861**	11,9	6,2	**8,6**
Altro	7.718	7.587	**15.305**	9,4	6,6	**7,8**
Totale	**81.713**	**114.150**	**195.863**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Ministero della salute, Il ricovero ospedaliero degli stranieri in Italia nell'anno 2000, rapporto statistico

Primi 30 aggregati clinici di diagnosi (ACC) per numero di ricoveri in regime ordinario di pazienti stranieri (con esclusione dei PSA) - Anno 2000

Aggregati clinici di diagnosi		Ricoveri ordinari		*Valore nazionale*	
		V.A	%	*V.A*	*%*
196	gravidanza e/o parto normale	19.038	9,7	*298.952*	*3,0*
218	nati vivi sani	10.291	5,3	*339.025*	*3,4*
181	altre complicazioni della gravidanza	5.874	3,0	*67.992*	*0,7*
195	altre complicanze del parto e del puerperio che comportano un trattamento della madre	5.190	2,6	*124.950*	*1,3*
142	appendicite e altre malattie dell'appendice	3.754	1,9	*88.263*	*0,9*
233	traumatismo intracranico	3.737	1,9	*98.203*	*1,0*
251	dolore addominale	3.656	1,9	*95.707*	*1,0*
182	perdita ematica in gravidanza, abruptio placentae, placenta previa	3.426	1,7	*52.215*	*0,5*
184	minaccia o travaglio di parto precoce	3.222	1,6	*44.350*	*0,4*
160	calcolosi delle vie urinarie	3.161	1,6	*124.933*	*1,3*
178	aborto indotto	3.135	1,6	*36.563*	*0,4*
122	polmoniti (escluse quelle causate da tubercolosi o da malattie sessualmente trasmesse)	2.965	1,5	*128.517*	*1,3*
239	traumatismi superficiali, contusioni	2.913	1,5	*81.474*	*0,8*
230	fratture degli arti inferiori	2.781	1,4	*115.785*	*1,2*
177	aborto spontaneo	2.621	1,3	*28.900*	*0,3*
229	fratture degli arti superiori	2.349	1,2	*118.609*	*1,2*
149	malattie delle vie biliari	2.191	1,1	*125.657*	*1,3*
205	spondilosi, patologie dei dischi intervertebrali, altri disturbi del dorso	1.977	1,0	*152.934*	*1,5*
135	infezioni intestinali	1.959	1,0	*59.713*	*0,6*
128	asma	1.950	1,0	*34.103*	*0,3*
126	altre infezioni delle vie respiratorie superiori	1.890	1,0	*54.536*	*0,6*
224	altre condizioni perinatali	1.888	1,0	*76.318*	*0,8*
125	bronchite acuta	1.788	0,9	*50.022*	*0,5*
143	ernia addominale	1.784	0,9	*198.515*	*2,0*
1	tubercolosi	1.748	0,9	*9.228*	*0,1*
124	tonsillite acuta e cronica	1.718	0,9	*101.580*	*1,0*
8	altre infezioni, incluse le parassitarie	1.677	0,9	*12.409*	*0,1*
231	altre fratture	1.626	0,8	*79.496*	*0,8*
140	gastrite e duodenite	1.601	0,8	*58.153*	*0,6*
175	altre patologie degli organi genitali femminili	1.565	0,8	*63.275*	*0,6*
Totale primi 30 ACC		**103.475**	**52,8**		
Totale generale		**195.863**	**100,0**		

Fonte: Ministero della salute, Il ricovero ospedaliero degli stranieri in Italia nell'anno 2000, rapporto statistico

4.5) Politiche abitative

La situazione abitativa per gli immigrati stranieri si presenta per più aspetti problematica.

Il disagio per la situazione abitativa si sta aggravando soprattutto nel centro nord e nelle aree metropolitane, non solo per la condizione specifica dei cittadini immigrati, oltre tutto con il forte incremento dei ricongiungimenti familiari.

Il patrimonio in affitto disponibile è in Italia estremamente ridotto e ancora più scarsa è l'offerta per le fasce svantaggiate della popolazione, anche italiana. La domanda di alloggi in affitto

a canoni calmierati, accessibili ai redditi medio-bassi, è in forte aumento, a fronte di un'offerta abitativa pubblica ampiamente insufficiente ed un'offerta privata molto limitata, rigida, scarsamente disponibile nei confronti degli immigrati.

Dall'inizio del fenomeno immigratorio in Italia, gli Enti locali hanno cercato di rispondere a questi bisogni, in collaborazione con il volontariato e con il terzo settore, dando vita ad iniziative ed esperienze anche innovative: Associazioni, Volontariato, Fondazioni, Cooperative, Agenzie sociali per la sola intermediazione fra domanda e offerta abitativa in affitto, ecc.

Gli obiettivi da perseguire sono quelli di:

- ridurre gli ostacoli all'utilizzazione del patrimonio privato disponibile, con misure che assicurino la buona conduzione dell'alloggio e la possibilità di riottenerne la disponibilità al momento della scadenza contrattuale;
- perseguire il calmieramento dei canoni di affitto con l'attivazione di politiche abitative da parte degli Enti locali, volte a creare le condizioni affinché a fronte della concessione di contributi da parte della Pubblica Amministrazione, di agevolazioni fiscali locali e nazionali, di offerta di aree a basso costo per le nuove costruzioni, del ricavo di alloggi dal recupero di edifici dismessi, regolato da convenzioni, ci sia una contropartita soprattutto in merito alla riduzione del costo dell'affitto.
- incentivare il concorso dei datori di lavoro delineando specifiche agevolazioni, fermi restando i vincoli della finanza pubblica: nel caso di contributo per il pagamento dell'affitto, verificarne la sua deducibilità dal reddito d'impresa e da lavoro dipendente, nonché la natura non retributiva ai fini contributivi; nel caso di finanziamento, comunque da recuperare in modi e tempi stabiliti, verificare la possibilità di collegarvi un risparmio fiscale sotto forma di credito d'imposta.

4.6) Vita familiare, seconde generazioni e ricongiungimenti

L'Italia registra oramai da anni una sostanziale crescita della popolazione immigrata determinata prevalentemente dai ricongiungimenti o dalla costituzione di nuovi nuclei familiari.
In Italia al 2003 si calcolano circa 300.000 minori presenti dei quali oltre 230.000 sono gli alunni stranieri inseriti nel mondo della scuola.

Se la famiglia rappresenta un fattore cruciale nel processo di integrazione, l'aumento dei nuclei familiari composti da stranieri comporta anche nuovi bisogni, che incidono sui servizi scolastici, sociali, educativi, sanitari e abitativi.

Anche alla luce della recente regolarizzazione del 2002-2003, che vedrà un forte aumento dei nuclei familiari di origine straniera, le politiche sociali dovranno essere in grado di rispondere alle nuove esigenze.

Visti per ricongiungimento familiare e permessi per motivi familiari

	2001	2002	2003
Ricongiungimenti familiari, nuovi visti	64.772	62.067	58.337
Totale visti rilasciati durante l'anno	947.085	853.535	874.874
Ricongiungimenti in % dei visti rilasciati nell'anno	6,8	7,3	6,7
Stock di permessi di soggiorno per motivi familiari	393.865	472.240	532.670
Numero di permessi di soggiorno	1.362.630	1.512.324	2.193.999
In % dei permessi validi	28,9	31,2	24,3

Fonte: Ministero dell'interno e Ministero degli affari esteri

Ricongiungimenti familiari, nuovi visti rilasciati durante l'anno per nazionalità

	2002		Gen-set 2003
Albania	11350	Marocco	8548
Marocco	6644	Albania	8269
Cina	5335	Cina	2664
Romania	5079	India	2197
India	3395	Tunisia	1905
FYRM Macedonia	2235	Romania	1777
Filippine	2137	Filippine	1763
Bangladesh	1937	FYRM Macedonia	1727
Tunisia	1901	Bangladesh	1584
Sri Lanka	1826	Pakistan	1522
Perù	1802	Cuba	1274
Cuba	1421	Sri Lanka	1237
Ghana	1266	Perù	1098
Egitto	1197	Ghana	1049
Jugoslavia	1123	Ucraina	981
Pakistan	1110	Egitto	884
Repubblica Dominicana	1109	Moldavia	788
Ucraina	856	Repubblica Dominicana	626
Moldavia	826	Senegal	598
Senegal	674	Jugoslavia	579

Fonte: Ministero degli affari esteri

Adeguate politiche di integrazione non possono però prescindere da un'approfondita conoscenza del fenomeno. Nell'ambito della famiglia immigrata, un aspetto che dovrebbe cominciare ad essere monitorato con maggiore sistematicità è rappresentato dalle relazioni intergenerazionali tra genitori e figli e dalle caratteristiche del processo di integrazione delle seconde generazioni.

La dimensione strutturale dell'immigrazione in Italia comporta la necessità di sviluppare misure volte a favorire i processi di integrazione sociale delle giovani generazioni, anche in considerazione dell'esperienza di altri paesi di meno recente immigrazione. In questi paesi è ormai maturata la consapevolezza che le seconde e terze generazioni rappresentano categorie portatrici di particolari bisogni cui rivolgere una attenzione specifica.

Le seconde generazioni esprimono infatti identità multiple, che non si identificano più con i luoghi del passato migratorio dei propri genitori, ma nemmeno con la nuova società di accoglienza. Il desiderio di appartenenza e di mimesi con i giovani autoctoni, i modelli di riferimento e le pressioni delle comunità di origine producono identità molto complesse.

In Italia la tendenza è stata fino ad oggi quella di parlare più di minori stranieri che non di seconde generazioni, incentrando il dibattito e la ricerca quasi esclusivamente sulle dinamiche educative e interculturali: tema cruciale ma che non assorbe tutti gli aspetti della vita sociale dei giovani figli di immigrati. Accanto al tema dei percorsi scolastici delle seconde generazioni andranno prese in considerazione con maggiore attenzione le dinamiche familiari determinate dal

confronto tra prima e seconda generazione in termini di aspettative, motivazioni personali e progetti di vita, nonché la formazione professionale e l'inserimento lavorativo.

Forme di discriminazione possono infatti impedire al giovane migrante di seconda e terza generazione di accedere su un piano paritario rispetto ai cittadini del paese ospitante ad un impiego e ad un ruolo nella società.

Le istituzioni dovrebbero quindi essere in grado di anticipare i problemi derivanti dal difficile passaggio dall'adolescenza all'età adulta di giovani immigrati che possono svolgere un ruolo di intermediazione tra società di accoglienza e cultura familiare, tra genitori immigrati e mondo circostante.

Sarà dunque opportuno promuovere specifiche politiche di integrazione con attenzione a questo fenomeno, nella consapevolezza che un ruolo fondamentale spetta all'istruzione e alla formazione.

4.7) Minori stranieri

La consistente presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio italiano rappresenta un aspetto specifico del fenomeno migratorio, tanto che l'art.33 del D.lgs 25.7.1998, n.286 ha istituito un apposito Comitato per i Minori Stranieri che svolge diverse funzioni.

In primo luogo, il Comitato è responsabile del monitoraggio costante delle presenze di minori stranieri non accompagnati e dell'inserimento delle informazioni in una apposita banca dati. In secondo luogo, prende le misure necessarie all'accertamento dello status del minore straniero e all'esame della sua condizione di non accompagnato. In terzo luogo promuove le indagini familiari per rintracciare i genitori dei minori nei Paesi di origine al fine del ricongiungimento degli stessi attraverso il rimpatrio assistito, favorendo interventi per il sostegno e l'intensificazione del monitoraggio ambientale dei contesti socio-familiari d'origine del minore.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore della legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha posto attenzione al passaggio alla maggiore età del minore, soprattutto nel caso in cui questi sia inserito in progetti di integrazione sociale e civile, il Comitato ha iniziato ad esaminare le istanze di permanenza ed integrazione di minori stranieri non accompagnati in Italia, pervenute da parte dei servizi sociali dei Comuni (in conformità all'art. 25 della legge 30 luglio 2002, n.189).

Al fine di favorire l'attività del Comitato, sarà necessario continuare nell'opera di rafforzamento dell'attività di supporto, sia per quanto riguarda la banca dati delle informazioni utili a monitorare il fenomeno, sia per implementare il sistema di rete relativamente alle indagini familiari, in modo da ottenere nel più breve tempo possibile le informazioni circa la situazione familiare del minore. A tal fine sarà opportuno sottoscrivere accordi con le rappresentanze diplomatico-consolari dei Paesi d'origine dei minori allo scopo di accelerare le procedure di identificazione e razionalizzare l'iter del riaffidamento del minore. Allo stesso tempo, si dovranno ampliare i programmi di rimpatrio assistito con accordi con i Paesi di provenienza e con le realtà associative presenti nei Paese di origine, per facilitare il reinserimento familiare e sociale dei minori una volta rimpatriati.

Altro compito del Comitato è la gestione dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie. Si tratta di un fenomeno che riguarda mediamente 36.000 ingressi di minori accolti presso associazioni e famiglie per soggiorni temporanei a scopo umanitario ogni anno. Questa attività di accoglienza ha avuto origine da un impulso del mondo dell'associazionismo dopo il disastro ambientale di Chernobyl e, nel corso degli anni, si è ampliato anche ad altri Paesi e ad altre tipologie di minore. Il Comitato ha, in questo ambito, il compito primario di definire i criteri di valutazione delle richieste per l'ingresso e il soggiorno in Italia dei minori, valutando l'affidabilità del proponente, la validità dell'iniziativa, nonché l'affidabilità del referente estero. Obiettivo fondamentale e comune a tutti i soggetti coinvolti nell'accoglienza dei minori è la tutela di detti minori che, per ragioni di solidarietà, sono accolti temporaneamente in Italia. In tale prospettiva, il Comitato ha inaugurato una nuova fase di attività, basata sulla valorizzazione dell'associazionismo di solidarietà. Proprio a tale scopo, sono state elaborate nuove

linee guida che recepiscono sia le richieste delle associazioni, sia una valutazione sull'evoluzione che ha attualmente assunto il fenomeno. L'attività futura avrà come scopo prioritario il monitoraggio del soggiorno dei minori attraverso incontri con le associazioni e le famiglie durante il periodo di permanenza in Italia dei minori. Si dovrà inoltre valutare, alla luce dei vincoli di finanza pubblica, la possibilità di individuare forme di sostegno al bilancio dei comuni di piccole dimensioni e che usufruiscono di limitate risorse finanziarie, per gli eventuali oneri dipendenti dalle forme di assistenza erogate dall'amministrazione comunale a minori stranieri non accompagnati.

Si ritiene auspicabile un maggiore coinvolgimento delle Regioni nelle attività del Comitato, soprattutto alla luce di quanto previsto dall'art. 25 della Legge 189/02. In tal senso sarebbe auspicabile procedere a accordi di programma con le Regioni, per quanto riguarda i progetti di integrazione sociale e civile, in particolare sotto l'aspetto della formazione e dell'accoglienza.

4.8) Cittadinanza

L'attività del Ministero dell'interno è incentrata sulla trattazione delle questioni attinenti allo status personae, con particolare riferimento ai provvedimenti di conferimento della cittadinanza in favore di stranieri residenti o coniugi di cittadini italiani, al riconoscimento dello status di apolide, nonché sulla vigilanza dell'esatta applicazione delle leggi emanate nella materia e sullo studio della legislazione e degli accordi internazionali nel settore.

La normativa riguardante la materia della cittadinanza è disciplinata dalla Legge n. 91 del 5 febbraio 1992, entrata in vigore il 16 agosto 1992, che ha abrogato tutte le leggi e le disposizioni emanate precedentemente.

La predetta normativa disciplina due diverse modalità di acquisto della cittadinanza, sempre su istanza di parte, e di conseguenti due procedure:

1) sul presupposto del matrimonio con cittadino italiano ai sensi dell'art. 5,
2) sul presupposto della residenza sul territorio della Repubblica, ai sensi dell'art. 9.

Occorre, altresì soffermarsi sinteticamente sulle procedure per ottenere, perdere o riacquistare il nostro *status civitatis.*

Le vigenti disposizioni regolanti le procedure sulla materia sono contenute nel D.P.R. 12/10/1993, n.572 recante il Regolamento di esecuzione della legge 5/02/1992, n.91 e nel D.P.R. 18/04/1994 n.362, concernente la disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana.

a) **Acquisto**

In applicazione della succitata normativa regolamentare, le istanze, corredate della prescritta documentazione, per l'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 5 (per matrimonio) e art. 9 (per residenza) vanno presentate al Prefetto competente in relazione al luogo di residenza del richiedente, ovvero all'Autorità consolare italiana nel caso di residenza all'estero (solo per l'acquisto ex art. 5 o 9 lett. c).

Nella documentata istanza, redatta su appositi modelli, in distribuzione presso gli U.T.G. (all'estero presso i Consolati), devono essere indicati i presupposti in base ai quali si intende conseguire la cittadinanza.

b) **Rinuncia**

Ai sensi dell'art. 11 l. 5/02/92 n. 91, si può rinunciare alla cittadinanza italiana a condizione che si risieda all'estero o si detenga un'altra cittadinanza; ai sensi dell'art. 14, se si è conseguito durante la minore età la cittadinanza italiana oltre ad un'altra già posseduta; se sia cessata l'adozione per cause non imputabili all'adottato (art.3 c.4) e se non si intenda riacquistare la cittadinanza dopo un anno di residenza ininterrotta sul territorio italiano (art.13 c.1, lett..d); infine,

ai sensi dell'art. 2 della Convenzione di Strasburgo, si può rinunciare al nostro *status civitatis* a seguito di autorizzazione da parte dello Stato alla cui cittadinanza si intende rinunciare.

All'art. 8 del Regolamento di esecuzione , così come modificato dall'art. 10 del D.P.R. 3/11/2000 n.396, sono indicate le modalità per rendere le dichiarazioni di rinuncia.

In base alla succitata normativa, le dichiarazioni, corredate della prescritta documentazione, in Italia, devono essere rese dinanzi all'Ufficiale di stato civile del comune di residenza; all'estero devono essere rilasciate dinanzi all'Autorità consolare italiana competente in relazione alla residenza del rinunziante.

Le dichiarazioni devono essere rese secondo le formule indicate nell'allegato A del citato Decreto del Ministro dell'Interno del 5/04/2002.

c) **Riacquisto**

Il riacquisto della cittadinanza è previsto dagli artt. 13 e 17 della legge 5/02/1992 n.91.

Le dichiarazioni, corredate della prescritta documentazione, volte a riacquistare il nostro *status civitatis* sono effettuate dinanzi all'Ufficiale dello stato civile del Comune mediante formule stabilite nell'allegato A del D.M 5/04/2002. Nei casi di prestazione del servizio militare per lo Stato italiano (art. 13,c.1 lett.a); nei casi di assunzione di un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato (art. 13 c.1 lett.b); nei casi di stabilimento della propria residenza in Italia (art.13 c.1 lett.c); per chi avendo perduto la cittadinanza intende riacquistarla (art.13 c.1 lett.e); per la donna che ha perduto, in data anteriore al 1/01/1948, la cittadinanza italiana a seguito di matrimonio contratto con uno straniero o per mutamento di cittadinanza del coniuge (art. 17 c. 2 legge 5/02/1992 n. 91 e art.219 legge 19/05/1975 n. 151).

d) **Riconoscimento della cittadinanza ai sensi della legge 14/12/2000, n.379**

Le persone originarie dei territori già appartenuti all'Impero Austro-Ungarico attualmente italiani o ceduti successivamente all'Italia con i Trattati di pace di Parigi del 10/02/1947 e di Osimo del 10/11/1975, emigrate all'estero prima del 16/07/1920, ad esclusione dell'attuale Repubblica Austriaca, possono ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana qualora rendano una dichiarazione, corredata dalla prescritta documentazione, in tal senso entro cinque anni dalla entrata in vigore della legge.

Tale facoltà è consentita anche ai loro discendenti.

La documentata dichiarazione deve essere presentata in Comune, se il richiedente risiede in Italia o all'Autorità diplomatica o consolare italiana, se risiede all'estero.

Il Console o l'Ufficiale di stato civile del Comune di residenza che riceve la documentazione provvederà a trasmetterla all'apposita Commissione Interministeriale (istituita con D.M. 2/03/2001) per il tramite del Ministero dell'interno che, sulla scorta del parere positivo dell'organo collegiale, emanerà l'esito dell'accertamento cui è subordinata l'efficacia della dichiarazione. La formula della dichiarazione è indicata nell'allegato A del D.M. 5/04/2002.

e) **Apolidia**

Con legge 1/02/1962, n.306, l'Italia ha reso esecutiva la Convenzione di New York del 28/09/1954 sugli apolidi. Per la naturalizzazione di un soggetto apolide è previsto il requisito di un periodo di residenza legale abbreviato (cinque anni) rispetto ai dieci previsti in via ordinaria. Nel nostro paese l'apolidia di un soggetto può essere riconosciuta sia in sede giudiziaria che in via amministrativa. L'art.17 del D.P.R n.572/93 disciplina la relativa procedura (la persona interessata al riconoscimento deve produrre una documentata istanza in bollo) attribuendo esplicitamente al Ministero dell'interno la competenza al rilascio della certificazione di apolidia.

Reingegnerizzazione dei processi di concessione della cittadinanza:

In relazione all'imponente fenomeno della migrazione di cittadini stranieri ed il conseguente ingente e progressivo aumento delle istanze prodotte e tese all'ottenimento del nostro *status*

civitatis, è stato gioco-forza studiare la reingegnerizzazione, attraverso una nuova programmazione informatica, dei processi di concessione della cittadinanza.

Nel mese di ottobre del 2002 si è dato inizio al progetto, suddiviso in quattro fasi. Tale progetto di implementazione di nuove procedure informatiche per l'attività dell'Ufficio è finalizzato all'aumento del numero complessivo dei provvedimenti, all'aumento del trend di produttività dell'attività dell'Ufficio, nonché all'ampliamento della funzionalità dello stesso con la progressiva riduzione dei tempi di attesa dei richiedenti.

I dati statistici sulle concessioni della cittadinanza italiana e sui paesi di provenienza degli stranieri e/o quelli di cui gli stessi sono titolari della cittadinanza evidenziano, in particolare, che il maggior numero di concessioni risulta a favore di cittadini stranieri dell'Europa Orientale, provenienti quindi da paesi dell'Unione europea o attualmente coinvolti nel processo di allargamento. Seguono le concessioni a favore degli stranieri provenienti dal Sud America, dall'Africa del Nord e dal Continente Asiatico. Infine numerose sono le concessioni a favore degli stranieri dell'estremo oriente.

Concessione di cittadinanza per motivo e per provenienza

	2000			2001			2002			2003 (al primo settembre)		
	Matrimonio	Residenza	Totale	Matrimonio	Residenza	Totale	Matrimonio	Residenza	Totale	Matrimonio	Residenza	Totale
Unione europea	264	53	317	268	30	298	277	13	290	186	17	203
Europa orientale	2737	263	3000	3421	223	3644	3741	156	3897	2571	164	2735
Altri Europa	710	17	727	525	8	533	522	10	532	334	5	339
Africa del nord	777	454	1231	915	368	1283	846	295	1141	635	488	1123
Africa centro Meridionale	394	179	573	460	141	601	391	121	512	293	110	403
Medio Oriente	308	211	519	270	150	420	245	122	367	213	109	322
Asia centrale	85	95	180	110	89	199	137	68	205	101	68	169
Estremo oriente	279	125	404	273	87	360	278	54	332	202	44	246
America settentrionale	125	13	138	150	5	155	142	5	147	121	7	128
America centrale	905	23	928	1056	17	1073	1122	15	1137	806	21	827
America meridionale	1430	76	1506	1794	83	1877	2010	53	2063	1539	77	1616
Oceania	10	2	12	17	1	18	15	0	15	9	1	10
Apolidi	3	7	10	7	1	8	2	5	7	5	2	7
Totale	8027	1518	9545	9266	1203	10469	9728	917	10645	7015	1113	8128

Fonte: Ministero dell'interno

Concessioni di cittadinanza italiana

	Totale	Uomini	Donne
1993	6544	2141	4403
1994	6613	2043	4570
1995	7416	2432	4984
1996	7015	2202	4813
1997	9237	2857	6380
1998	12036	3464	8572
1999	11337	3462	7875
2000	9594	2851	6743
2001	10290	2725	7565

Fonte: Ministero dell'interno

In ogni caso, il numero delle istanze e delle relative concessioni della cittadinanza sul presupposto del matrimonio supera quello delle concessioni sul presupposto della residenza ed

inoltre, i dati concernenti la differenza di età tra il coniuge italiano e quello straniero, che sul presupposto del vincolo del coniugio, chiede la cittadinanza italiana ai sensi dell'art.5 della legge n.91/92, evidenziano la rilevanza del fenomeno dei matrimoni di comodo.

Matrimoni di comodo

La predetta normativa non contiene disposizioni specifiche per arginarne l'evoluzione: infatti, i presupposti di legge (sei mesi di residenza legale in Italia ovvero tre anni di matrimonio se residenti all'estero), una volta maturati, sono da considerare cristallizzati e qualsiasi circostanza intervenuta successivamente – purché non si tratti di annullamento del matrimonio- non può inficiarli.

Pertanto, in presenza di tali presupposti di legge ed in assenza delle cause preclusive di cui all'art. 6 della citata legge 91/92, lo straniero matura il diritto al conferimento della cittadinanza italiana.

Sono, al riguardo, frequenti, peraltro, i rapporti informativi delle Questure o i pareri resi dal Dipartimento della P.S. che evidenziano l'esistenza di provvedimenti di revoca del permesso di soggiorno, atteso che tra i coniugi non vi è mai stata convivenza, che il matrimonio è stato contratto al solo scopo di ottenere il permesso di soggiorno, talvolta anche dietro compenso di ingenti somme di denaro.

In talune delle predette fattispecie, nella considerazione che può ritenersi nullo ab origine il permesso di soggiorno rilasciato sull'errato presupposto di una convivenza tra il coniuge straniero e quello italiano, di fatto mai esistita, si è provveduto a dichiarare l'inammissibilità dell'istanza di acquisto della cittadinanza per la insussistenza della residenza legale prevista dall'art. 5 della legge n.91/92.

Matrimoni bianchi

Si precisa infine che, per contrastare il fenomeno dei cosiddetti "matrimoni bianchi", nel caso di matrimonio di un cittadino italiano con uno straniero o con apolide, sono state già in passato proposte modifiche da apportare alla vigente legge. Si potrebbe prevedere:

a) che il matrimonio debba essere validamente esistente al momento del giuramento da parte del cittadino straniero o apolide che acquista la cittadinanza;
b) che il periodo di residenza legale in Italia, previsto dal citato art.5, sia prolungato di almeno un anno dalla data del matrimonio e che si protragga fino alla prestazione del giuramento di cui all'art. 10 della legge n.91/92.

Casi di riconoscimento ai sensi della legge 14/12/2000, n.379

Rilevanti risultano anche le richieste di riconoscimento della cittadinanza italiana ai sensi della legge 14/12/2000 n.379, concernente "Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero Austro-Ungarico e ai loro discendenti";

Le predette richieste, attualmente circa 2.000, presumibilmente destinate ad aumentare, presentate ai Comuni ed alle Autorità consolari di competenza, vengono esaminate da una Commissione Interministeriale che esprime il preventivo avviso in base al quale il Ministero dell'interno si pronuncia sull'eventuale riconoscimento.

4.9 Iniziative per migliorare la comprensione con le diverse fedi religiose

Secondo i principi di laicità dello Stato, questo si pone in una posizione di non ingerenza di fronte alle confessioni religiose, quanto a partecipazione ed organizzazione delle stesse, senza

essere estraneo ed indifferente, tuttavia, alle garanzie dei diritti inviolabili dell'essere umano, che debbono spettare agli aderenti a tutte le confessioni.

Vanno osservati, al riguardo, i principi contenuti negli articoli 3, 8 e 19 della Costituzione che concernono: l'uguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione; la pari libertà delle confessioni religiose che hanno diritto di organizzarsi secondo propri statuti e i cui rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di 'intese'; il diritto di tutti – quindi non solo dei cittadini, ma anche degli stranieri – di professare la propria fede, farne propaganda ed esercitare il relativo culto, a condizione, tuttavia, che si tratti di riti non contrari al buon costume.

Grazie al ruolo che la Chiesa cattolica ha sempre rivestito e riveste nella cultura storico-religiosa del nostro Paese, alla stessa – come noto - è conferito un particolare riconoscimento costituzionale: l'art. 7 della Costituzione prevede, infatti, che 'Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani' ed i relativi rapporti sono regolati con speciali norme di natura pattizia(il *Trattato* e il *Concordato).*

Per quanto riguarda le altre confessioni, lo Stato ha, finora, stipulato le 'intese' di cui al citato art. 8 della Costituzione con: la Tavola Valdese, l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° Giorno, le Assemblee di Dio in Italia, l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia, la Chiesa Evangelica Luterana in Italia e l'Unione delle Comunità Ebraiche italiane.

E' auspicabile l'estensione di tali intese anche ad altre religioni, che operano di fatto sul nostro territorio, alle quali si applica tuttora la vecchia normativa (1929 – 1930) sui '*culti ammessi'.* Occorre aggiungere che un disegno di legge, in corso di esame (A.C. 2531), si propone di realizzare la compiuta attuazione delle garanzie costituzionali riguardanti i diritti individuali e collettivi in materia di libertà religiosa, raccordandole anche con le normative internazionali in materia.

Resta basilare, in ogni caso, il citato principio costituzionale che prevede il diritto di tutti – e quindi anche degli stranieri presenti nel nostro Paese – di professare la propria fede, farne propaganda ed esercitare il relativo culto, con l'unica condizione che non si tratti di riti contrari al buon costume.

A tale condizione, dunque, tutte le confessioni religiose dagli stranieri possono essere professate liberamente. Il loro concreto impatto sul nostro territorio, tuttavia, non si presenta sempre semplice, specie per quei culti che si accompagnano ad usi e tradizioni molto diversi e distanti dai nostri e che spesso suscitano forti diffidenze nelle popolazioni locali.

Un'adeguata informazione e conoscenza dei culti che si sono diffusi con le recenti immigrazioni appare, perciò essenziale per migliorare la comprensione delle diverse fedi religiose presenti nel nostro Paese.

Tali confessioni possono avere voce anche attraverso la partecipazione dei vari organismi e associazioni che rappresentano i cittadini extracomunitari nei Consigli territoriali per l'immigrazione, allo scopo di agevolare l'integrazione degli stranieri regolari nel nostro Paese.

I Consigli territoriali per l'immigrazione – previsti dall'art. 3 del T.U. - rappresentano, infatti, le sedi locali di analisi e confronto delle problematiche degli immigrati e di riferimento per tutti i soggetti che agiscono ai fini dell'integrazione degli stranieri sul nostro territorio. Anche le problematiche che riguardano gli aspetti religiosi della vita degli stranieri possono, quindi, esservi discusse e approfondite, allo scopo di agevolare la conoscenza e la comprensione delle diverse fedi religiose, che debbono essere, in ogni caso, praticate nel rispetto delle leggi del nostro Paese.

Si ritiene, pertanto, che vada conferito sempre maggiore impulso, attraverso detti Consigli - ed in ogni altra sede opportuna - alle iniziative di informazione e sensibilizzazione su tale delicato tema, che rappresenta sicuramente uno degli aspetti di maggior rilievo ed importanza riguardanti la convivenza e l'integrazione degli stranieri in Italia.

Il Ministero dell'interno ha proposto il tema del dialogo inter-religioso anche in sede comunitaria, realizzando durante il semestre di Presidenza un'importante Conferenza dei Ministri dell'interno dell'Unione allargata ai nuovi Stati membri e ai Paesi candidati. Da questa iniziativa è scaturito l'impegno dell'Unione, contenuto in un'apposita Dichiarazione

adottata dai Ministri dell'interno e sancita dai Capi di Stato e di Governo, ad assumere ogni possibile iniziativa per favorire il dialogo tra le diverse fedi religiose, con particolare riguardo alle tre grandi fedi monoteistiche.

4.10) Informazione

Nell'ambito delle misure tese a favorire le politiche di integrazione degli immigrati residenti nel nostro paese di fondamentale importanza appare l'attività di comunicazione rivolta alla popolazione straniera, finalizzata ad una puntuale informazione su diritti e doveri in materia di immigrazione.

Con l'entrata in vigore della nuova legge n. 189/2002 che modifica il T.U. in materia di immigrazione (D. L. n. 286/98), sono state introdotte nuove norme sulle modalità di ingresso e soggiorno in Italia da parte dei cittadini extracomunitari. Tali cambiamenti dovrebbero essere accompagnati da puntuali campagne informative, aventi come destinatari i cittadini non comunitari, al fine di favorire la conoscenza di diritti e doveri e l'accessibilità ai servizi pubblici.

La figura del mediatore culturale potrebbe svolgere, in tale ambito, un ruolo importante allo scopo di ridurre le distanze fra le istituzioni del Paese ospitante e la popolazione immigrata, interagendo con essi. Tra gli ambiti di intervento inediti nei quali coinvolgere mediatori culturali, le Direzioni provinciali del lavoro potrebbero rappresentare uno spazio strategico di informazione capace di rispondere alle esigenze dell'utenza immigrata.

Nell'ambito di questi come di altri settori di riferimento per il lavoratore straniero e per le comunità immigrate sarebbe auspicabile da parte dell'Amministrazione centrale, degli enti locali e delle associazioni datoriali, la promozione di strategie di comunicazione multilingue dirette al pubblico immigrato, eventualmente supportate da mediatori culturali, e veicolate attraverso vecchi e nuovi media, postazioni informatiche multimediali, eventi fieristici, manifesti, materiali informativi relativi alla disciplina in materia di immigrazione (leggi, decreti, circolari, direttive, ecc.), ai diritti e doveri dei cittadini, alle procedure per avere documenti personali o per avere accesso ad una serie a servizi pubblici.

Nel quadro delle iniziative dirette a favorire il processo di integrazione della popolazione immigrata nel nostro Paese, è nato il progetto "Civis - verso una società multirazziale", promosso dal Ministero dell'interno in collaborazione con la R.A.I. Radiotelevisione italiana, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" finanziato sui fondi strutturali europei 2000-2006.
L'iniziativa in oggetto è stata ammessa a finanziamento per un importo complessivo di euro 5.893.806 (comprensivo di I.V.A), che grava sul fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie previste dalla Legge 183/87.

Tale iniziativa, di durata triennale - in corso di realizzazione dal 2001, si struttura attraverso <u>due diverse linee di azione,</u> mirate a promuovere un corretto processo di integrazione e di socializzazione degli immigrati. Il progetto si propone, inoltre, di sensibilizzare i cittadini italiani affinché, attraverso un'informazione corretta sull'attività svolta dal Ministero dell'interno, orientata da un lato a contenere i flussi di immigrazione clandestina e dall'altro a garantire all'immigrazione regolare adeguate condizioni di vita, possano comprendere il quadro complesso del fenomeno immigrazione ed acquisire una nuova coscienza della società multietnica. <u>La prima linea di azione</u> si è concretata nella distribuzione, a 30 Prefetture del Meridione - per la successiva diffusione agli stranieri immigrati -, di materiali informativi multimediali (audiocassette, videocassette, fascicoli monografici a stampa), realizzati nelle 'lingue dei più popolosi gruppi etnici presenti sul nostro territorio (arabo, albanese, filippino, inglese, francese, spagnolo, russo, cinese) nonché in italiano, sui temi:

- "Le leggi, le istituzioni, i servizi";
- "La casa, il lavoro";
- `La scuola, la cultura".

La seconda linea di azione si sviluppa in una campagna di informazione mirata alla positiva collocazione della figura dell'immigrato regolare in termini lavorativi, economici e demografici, allo scopo di trasmettere un'immagine del mondo dell'immigrazione che permetta ai cittadini di acquisire un'informazione corretta ed equilibrata sulla società multirazziale.
A tale scopo è stata realizzata, insieme alla R.A.I. - Radiotelevisione Italiana, una serie di inserimenti tematici, in varie trasmissioni televisive, relativi a storie di integrazione riuscita, a problemi connessi alla situazione abitativa, all'assistenza sanitaria, all'inserimento scolastico degli stranieri, nonché, al delicato tema della "tratta ". Alcuni inserimenti sono stati inoltre dedicati al tema dell'informazione per l'integrazione e la sicurezza.

4.11) Lotta alle discriminazioni

Su questo fronte, il Dipartimento per le pari opportunità è intervenuto, di recente, per integrare, in modo significativo, il quadro normativo di riferimento.

Si segnala, infatti, che è stata recepita, con decreto legislativo 9 luglio 2003, n°215, la direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, in un ambito di applicazione dai confini estesi comprendenti il settore pubblico e privato, lo svolgimento del rapporto di lavoro, la protezione sociale, l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali, l'istruzione e l'accesso a beni e servizi. Il decreto fa, inoltre, salve tutte le disposizioni vigenti inerenti le condizioni di ingresso, soggiorno e accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini nei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato e le disposizioni che prevedono differenze di trattamento basate sulla nazionalità.

Il decreto offre una precisa definizione di discriminazione diretta e indiretta, prevede la giustificazione di alcune discriminazioni, disciplina i meccanismi di tutela giurisdizionale da attivare anche attraverso associazioni ed enti, iscritti in appositi elenchi, cui è stata riconosciuta la legittimazione ad agire.

Il provvedimento garantisce alla persona vittima di un comportamento discriminatorio una tutela giurisdizionale ampia e completa, consentendole di esperire o l'azione disciplinata dall'art. 44 del testo unico dell'immigrazione o il tentativo di conciliazione. Nel caso di accoglimento del ricorso il soggetto discriminato potrà ottenere il risarcimento del danno anche non patrimoniale, la cessazione del comportamento discriminatorio, nonché la rimozione degli effetti ad esso collegati.

Rispondendo alle sollecitazioni del diritto comunitario, il decreto, inoltre, istituisce presso il Dipartimento per le pari opportunità l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, quale presidio di riferimento per il controllo e la garanzia della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela.

A questa nuova struttura sono affidati compiti specifici di assistenza alle vittime di comportamenti discriminatori nei procedimenti intrapresi da queste ultime sia in sede amministrativa che giurisdizionale; di promozione di azioni di sensibilizzazione e campagne di comunicazione; di incentivazione di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze, anche in collaborazione con le associazioni e organizzazioni che operano nel settore.

Il decreto legislativo in esame prevede, inoltre, sia istituito un albo cui possono iscriversi le associazioni che hanno un'esperienza consolidata nella materia della lotta alle discriminazioni.

4.12) Mediazione culturale

Negli ultimi anni i mediatori culturali hanno svolto un ruolo importante per la facilitazione dei processi di integrazione sociale e culturale degli immigrati soggiornanti in Italia. Questa figura professionale dovrà sempre di più favorire il rapporto tra i cittadini stranieri e le istituzioni pubbliche. La loro presenza, dall'accoglienza agli sbarchi, al supporto agli operatori italiani, alla funzione di orientamento e informazione sui diritti, all'attività di educazione interculturale e sostegno nei confronti di alunni stranieri o dei pazienti stranieri, comporta competenze diversificate rispetto ai diversi contesti. Se nel settore della pubblica sicurezza e della giustizia il mediatore accompagna lo straniero nelle procedure che legittimano la sua presenza regolare in Italia o che sanzionano la violazione di determinate norme, in ambito sociale, sanitario, scolastico, il mediatore facilita il processo di integrazione dello straniero, agendo come facilitatore nei rapporti con le istituzioni e come agente di pari opportunità, mediatore di squilibri nell'accesso ai servizi.

Le crescenti esigenze di mediazione culturale da parte delle amministrazioni e le esperienze realizzate in questi anni, suggeriscono per il futuro l'adozione di modalità diversificate per la collaborazione del mediatore, dal servizio a chiamata alla presenza fissa. La "convenzione a chiamata", cioè tramite stipula di convenzione con singoli mediatori o associazioni che attuano un servizio di mediazione linguistico–culturale intervenendo "su chiamata" dell'istituzione in caso di bisogno può rispondere ad esigenze contingenti e temporalmente limitate o a servizi con utenza ridotta, mentre la "presenza fissa" potrebbe rispondere meglio ai bisogni delle questure, delle carceri e di ospedali di grandi città dove la presenza di stranieri appartenenti a determinate nazionalità è elevata e costante. Sotto questo profilo, l'azione dei mediatori dovrebbe essere sostenuta da una standardizzazione dei percorsi formativi e dal riconoscimento di specifiche competenze professionali, da disciplinare a livello normativo nazionale.

Un'esperienza positiva in tal senso che può rappresentare un modello di riferimento, è quella del "Programma operativo nazionale per la Sicurezza e lo Sviluppo del mezzogiorno d'Italia". Tale iniziativa prevede, nell'ambito di un rapporto di collaborazione con le Regioni interessate, la costituzione di una rete di mediatori culturali che operino all'interno di un nucleo di interventi finalizzati a circoscritti processi di accoglienza e di integrazione.

Cap. 5) Richiedenti asilo e rifugiati

Le problematiche dell'asilo non riguardano direttamente l'applicazione del testo unico sull'immigrazione ma, come già osservato, hanno una influenza sull'analisi dei movimenti migratori in quanto spesso i flussi d'immigrazione economica usano strumentalmente i canali della protezione internazionale e, inoltre, investono direttamente le politiche dell'accoglienza.

Il numero dei richiedenti asilo è stato nel 2000 superiore ai 18.000 con una lieve flessione nel 2001 con 17.000 istanze; flessione confermata nel 2002 con un numero di domande intorno alle 15.000. La tendenza in atto appare confermata anche dall'andamento del primo semestre del 2003.

Sono già state evidenziate le problematiche connesse alla particolare lunghezza delle procedure di esame presso la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato. Tempi lunghi dovuti al trend di crescita delle istanze di asilo, incremento avvenuto a partire dall'emanazione della legge n.39/1990 (legge Martelli) che ha rimosso la riserva geografica che aveva limitato fino ad allora ai soli europei la possibilità di ottenere lo status di rifugiato.

La lunghezza dei tempi di esame provoca conseguentemente condizioni di accoglienza inadeguate del richiedente asilo che non può provvedere ai propri bisogni attraverso una regolare attività lavorativa. L'assistenza prevista dalla legge n.39 del 1990 è infatti, limitata esclusivamente all'erogazione di un contributo economico giornaliero per soli 45 giorni a fronte, invece, di procedure con tempi superiori agli 8 mesi.

La legge 30 luglio 2002, n.189, ha inteso intervenire per ridurre i tempi di esame delle istanze di asilo sostituendo ad un unico organo centrale competente all'esame una articolazione di organi a livello provinciale (le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato). Tale articolazione periferica, unita alla realizzazione di strutture finalizzate ad evitare la dispersione sul territorio nazionale dei richiedenti asilo, consentirà di procedere alla valutazione delle situazione personali con tempi procedurali pari a 20 giorni (procedure semplificate) ovvero 30 giorni (procedure ordinarie). Le medesime strutture, denominate centri di identificazione, garantiranno anche l'accoglienza della maggior parte di richiedenti asilo cioè tutti coloro che sono entrati nel territorio nazionale eludendo i controlli di frontiera ovvero quelli fermati in condizione di soggiorno irregolare.

La Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato è sostituita dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo. L'organo centrale è chiamato a svolgere funzioni di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali e sarà competente alle revoche dello status. Al fine predetto la Commissione Nazionale potrà sviluppare nel proprio ambito le analisi, studi e verifiche sulla situazione dei singoli paesi di provenienza dei richiedenti asilo.

Tutto il sistema previsto dalla citata legge n.189 ha trovato applicazione con il regolamento attuativo della normativa sull'asilo introdotta dalla nuova disciplina.

Con l'attuazione delle nuove norme troverà soluzione l'annoso problema dell'accoglienza dei richiedenti asilo che grava in gran parte sugli enti locali chiamati a fornire assistenza, ai sensi dell'art.40 del T.U. n.286/1998 agli stranieri regolarmente soggiornanti in condizioni di bisogno.

Per sviluppare le iniziative nel settore, il Ministero dell'interno, grazie alla collaborazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ha dato vita a partire dal 2001 - coi finanziamenti della quota otto per mille IRPEF e del Fondo europeo per i Rifugiati - ad uno specifico programma denominato "Programma Nazionale asilo". Tale programma ha dato vita, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, ad una rete di accoglienza a livello locale estesa a tutto il territorio nazionale.

La legge n.189/2002 ha voluto riconoscere il ruolo della rete così realizzata istituendo, presso il Ministero dell'interno, un apposito Fondo a sostegno delle attività svolte dagli enti locali in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati: il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Per il coordinamento di tale attività è poi prevista l'istituzione di una unità organizzativa di stimolo e coordinamento dell'attività degli enti locali in materia, il Servizio Centrale.

La prima ripartizione del Fondo, riservata dalla legge istitutiva a favore delle iniziative in atto finanziate con il Fondo Europeo per i rifugiati, è avvenuta con decreto del Ministro dell'Interno in data 23 luglio 2003.

Nel 2003, nonostante l'assenza del regolamento attuativo che, come osservato, è condizione per l'applicazione della nuova disciplina in materia di asilo prevista dalla citata legge n.189, si è potuto procedere alla ripartizione del Fondo sulla base dell'articolo 3 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 23 maggio 2003, n. 3287.

La dotazione del Fondo è costituita, ai sensi dell'art. 1 septies della citata legge 189, dalle risorse iscritte nell'unità previsionale di base 4.1.2.5 "Immigrati, profughi e rifugiati" capitolo 2359 del Ministero dell'interno per l'anno 2002, e corrispondenti a 5,16 milioni di euro. La medesima disposizione fa confluire, inoltre, al Fondo anche le assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati, comprese quelle già attribuite per gli anni 2000, 2001 e 2002 ed in via di accreditamento al Fondo di rotazione del Ministero dell'economia e delle finanze. Ulteriori risorse possono affluire sul Fondo attraverso contributi e donazioni disposti da soggetti pubblici o privati, anche internazionali ovvero da parte di organismi dell'Unione europea.
Per l'anno 2003 non sono state effettuate assegnazioni sul Fondo da parte del FER.

In attuazione dell'art.80, comma 8, della legge n.289/2002 (legge finanziaria 2003), è stato inoltre assegnato un importo pari a € 6.000.000, 00.

La dotazione per l'esercizio finanziario 2003; del capitolo 2361, è risultata complessivamente pari a € 11.160.000, 00. Di tale stanziamento € 8.956.521, 99 sono stati assegnati agli enti locali.

Sulla rimanente somma è stata finanziata l'istituzione del Servizio Centrale, affidato ai sensi del citato art.1 sexies, comma 4, all'Associazione Nazionale Comuni Italiani attraverso apposita convenzione siglata con il Ministero dell'interno.

Con l'istituzione del Servizio Centrale si è resa operativa l'unità di coordinamento e stimolo del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e sono stati dati supporto tecnico, informazione e consulenza agli Enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza di tali categorie di stranieri e i cui interventi sono stati sostenuti con le risorse del Fondo. Con la prima ripartizione delle risorse del Fondo sono stati finanziati 50 Comuni, distribuiti su tutto il territorio nazionale, che hanno permesso di dare assistenza a 1995 beneficiari, tra richiedenti asilo, rifugiati e stranieri in possesso di permesso per protezione umanitaria.

Nel settore gli obiettivi prioritari sono:

a) applicazione della legge n.189/2002 attraverso l'istituzione delle Commissioni territoriali, la costruzione dei centri di identificazione e definizione delle linee guida per l'indirizzo dei servizi di assistenza e tutela dei richiedenti asilo e rifugiati che saranno finanziati dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo;
b) armonizzazione della normativa nazionale a quella europea in applicazione del Trattato dell'Unione europea;
c) attuazione dell'articolo 10, comma 3, della Costituzione sul diritto di asilo attraverso una legge organica in materia che tenga conto dei principi di armonizzazione europea in via di elaborazione.

In merito all'armonizzazione europea si fa presente che nel settore, secondo i tempi stabiliti dal Trattato di Amsterdam, si sta procedendo all'adozione di rilevanti atti normativi comunitari.

In particolare sono stati già approvati il regolamento che stabilisce la competenza degli Stati membri per l'esame delle domande di asilo (Regolamento CE n.343/2003 del 18 febbraio 2003) e la direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (Direttiva n.9/2003/CE del 27 gennaio 2003).

Per il completamento del quadro della medesima normativa, la Presidenza italiana UE è stata chiamata a concludere l'esame, secondo il Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003, della proposta di direttiva sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta e la proposta di direttiva sugli standard minimi delle procedure negli Stati membri per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato.

05A07156

AUGUSTA IANNINI, *direttore* FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(G503108/1) Roma, 2005 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

I S T I T U T O   P O L I G R A F I C O   E   Z E C C A   D E L L O   S T A T O

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

cap	**località**	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
95024	**ACIREALE (CT)**	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via Caronda, 8-10	095	7647982	7647982
00041	**ALBANO LAZIALE (RM)**	LIBRERIA CARACUZZO	Corso Matteotti, 201	06	9320073	93260286
60121	**ANCONA**	LIBRERIA FOGOLA	Piazza Cavour, 4-5-6	071	2074606	2060205
83100	**AVELLINO**	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Matteotti, 30/32	0825	30597	248957
81031	**AVERSA (CE)**	LIBRERIA CLA.ROS	Via L. Da Vinci, 18	081	8902431	8902431
70124	**BARI**	CARTOLIBRERIA QUINTILIANO	Via Arcidiacono Giovanni, 9	080	5042665	5610818
70121	**BARI**	LIBRERIA UNIVERSITÀ E PROFESSIONI	Via Crisanzio, 16	080	5212142	5243613
13900	**BIELLA**	LIBRERIA GIOVANNACCI	Via Italia, 14	015	2522313	34983
40132	**BOLOGNA**	LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM	Via Ercole Nani, 2/A	051	4218740	4210565
40124	**BOLOGNA**	LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO	Via delle Tovaglie, 35/A	051	3399048	3394340
21052	**BUSTO ARSIZIO (VA)**	CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO	Via Milano, 4	0331	626752	626752
91022	**CASTELVETRANO (TP)**	CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA	Via Q. Sella, 106/108	0924	45714	45714
95128	**CATANIA**	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via F. Riso, 56/60	095	430590	508529
88100	**CATANZARO**	LIBRERIA NISTICÒ	Via A. Daniele, 27	0961	725811	725811
66100	**CHIETI**	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Asinio Herio, 21	0871	330261	322070
22100	**COMO**	LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA	Via Mentana, 15	031	262324	262324
87100	**COSENZA**	LIBRERIA DOMUS	Via Monte Santo, 70/A	0984	23110	23110
50129	**FIRENZE**	LIBRERIA PIROLA già ETRURIA	Via Cavour 44-46/R	055	2396320	288909
71100	**FOGGIA**	LIBRERIA PATIERNO	Via Dante, 21	0881	722064	722064
03100	**FROSINONE**	L'EDICOLA	Via Tiburtina, 224	0775	270161	270161
16121	**GENOVA**	LIBRERIA GIURIDICA	Galleria E. Martino, 9	010	565178	5705693
95014	**GIARRE (CT)**	LIBRERIA LA SEÑORITA	Via Trieste angolo Corso Europa	095	7799877	7799877
73100	**LECCE**	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	**MARTINA FRANCA (TA)**	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	**MESSINA**	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662174
20100	**MILANO**	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684
70056	**MOLFETTA (BA)**	LIBRERIA IL GHIGNO	Via Campanella, 24	080	3971365	3971365

Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
80139	**NAPOLI**	LIBRERIA MAJOLO PAOLO	Via C. Muzy, 7	081	282543	269898
80134	**NAPOLI**	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
28100	**NOVARA**	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
90138	**PALERMO**	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	**PALERMO**	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90145	**PALERMO**	LIBRERIA COMMISSIONARIA G. CICALA INGUAGGIATO	Via Galileo Galilei, 9	091	6828169	6822577
90133	**PALERMO**	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6177342
43100	**PARMA**	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06087	**PERUGIA**	CALZETTI & MARIUCCI	Via della Valtiera, 229	075	5997736	5990120
29100	**PIACENZA**	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	**PRATO**	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	**ROMA**	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00195	**ROMA**	COMMISSIONARIA CIAMPI	Viale Carso, 55-57	06	37514396	37353442
00161	**ROMA**	L'UNIVERSITARIA	Viale Ippocrate, 99	06	4441229	4450613
00187	**ROMA**	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	**ROMA**	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6793268	69940034
45100	**ROVIGO**	CARTOLIBRERIA PAVANELLO	Piazza Vittorio Emanuele, 2	0425	24056	24056
63039	**SAN BENEDETTO D/T (AP)**	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
07100	**SASSARI**	MESSAGGERIE SARDE LIBRI & COSE	Piazza Castello, 11	079	230028	238183
10122	**TORINO**	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
21100	**VARESE**	LIBRERIA PIROLA	Via Albuzzi, 8	0332	231386	830762
36100	**VICENZA**	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

— **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;**

— **presso le librerie concessionarie indicate (elenco consultabile sul sito www.ipzs.it)**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
Piazza Verdi 10, 00198 Roma
fax: 06-8508-4117
e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando il codice fiscale per i privati. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della *Gazzetta Ufficiale* bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti	Vendite	Ufficio inserzioni	Numero verde
☎ 800-864035 - Fax 06-85082520	☎ 800-864035 - Fax 06-85084117	☎ 800-864035 - Fax 06-85082242	☎ 800-864035

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2005 (salvo conguaglio) (*)

Ministero dell'Economia e delle Finanze - *Decreto 24 dicembre 2003* (G.U. *n. 36 del 13 febbraio 2004)*

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:		
	(di cui spese di spedizione € 219,04)	- annuale	€ **400,00**
	(di cui spese di spedizione € 109,52)	- semestrale	€ **220,00**
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:		
	(di cui spese di spedizione € 108,57)	- annuale	€ **285,00**
	(di cui spese di spedizione € 54,28)	- semestrale	€ **155,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:		
	(di cui spese di spedizione € 19,29)	- annuale	€ **68,00**
	(di cui spese di spedizione € 9,64)	- semestrale	€ **43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE:		
	(di cui spese di spedizione € 41,27)	- annuale	€ **168,00**
	(di cui spese di spedizione € 20,63)	- semestrale	€ **91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:		
	(di cui spese di spedizione € 15,31)	- annuale	€ **65,00**
	(di cui spese di spedizione € 7,65)	- semestrale	€ **40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:		
	(di cui spese di spedizione € 50,02)	- annuale	€ **167,00**
	(di cui spese di spedizione € 25,01)	- semestrale	€ **90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:		
	(di cui spese di spedizione € 344,93)	- annuale	€ **780,00**
	(di cui spese di spedizione € 172,46)	- semestrale	€ **412,00**
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali:		
	(di cui spese di spedizione € 234,45)	- annuale	€ **652,00**
	(di cui spese di spedizione € 117,22)	- semestrale	€ **342,00**

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € **80,00** *il versamento relativo al tipo di abbonamento alla* Gazzetta Ufficiale - *parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2005.*

BOLLETTINO DELLE ESTRAZIONI

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **88,00**

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita:	serie generale	€ 1,00
	serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo serie speciale, *concorsi*, prezzo unico	€ 1,50
	supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
	fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II (inserzioni)

Abbonamento annuo	*(di cui spese di spedizione € 120,00)*		€ **320,00**
Abbonamento semestrale	*(di cui spese di spedizione € 60,00)*		€ **185,00**
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)		€ 1,00	

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo		€ **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni		€ **180,00**
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00	

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

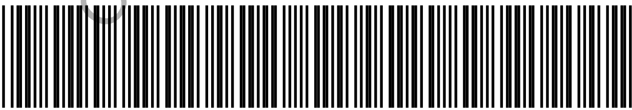
Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

Restano confermati gli sconti in uso applicati ai soli costi di abbonamento

ABBONAMENTI UFFICI STATALI
Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 3 0 1 0 5 0 7 2 2 *

€ 8,00